

Universidade Federal de Santa Catarina
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção

Odete Luchetta Bedin

**PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO
PROGRAMA PRONAF MODALIDADE INFRA-ESTRUTURA:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TUPÃSSI - PR**

Dissertação de Mestrado

Florianópolis
2005

Odete Luchetta Bedin

**PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO
PROGRAMA PRONAF MODALIDADE INFRA-ESTRUTURA:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TUPÃSSI - PR**

Dissertação apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção da
Universidade Federal de Santa
Catarina como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre em
Engenharia de Produção

Orientador: Prof. Francisco Pereira da Silva, Dr.

Florianópolis

2005

Odete Luchetta Bedin

**PARTICIPAÇÃO DOS AGRICULTORES FAMILIARES NO
PROGRAMA PRONAF MODALIDADE INFRA-ESTRUTURA:
UM ESTUDO DE CASO NO MUNICÍPIO DE TUPÃSSI - PR**

Esta dissertação foi julgada e aprovada para a
obtenção do grau de **Mestre em Engenharia de
Produção** no **Programa de Pós-Graduação em
Engenharia de Produção** da Universidade Federal de
Santa Catarina.

Florianópolis, 29 de março de 2005.

Prof. Edson Pacheco Paladini, Dr.
Coordenador do Programa

BANCA EXAMINADORA

Prof. Marcio Vieira de Souza, Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Francisco Pereira da Silva. Dr.
Universidade Federal de Santa Catarina
Orientador

Prof. Lafayette Cruz
Universidade Federal de Santa Catarina

À minha família.

Agradecimentos

Dê-me a tua mão que eu não me importarei
com a distância a ser percorrida.
(Autor desconhecido)

Para toda a tarefa a que nos propomos, encontramos dificuldades e desafios durante a caminhada. As dificuldades e desafios são superados graças a todos aqueles que nos estendem a mão no decorrer deste caminho. Para estes que me acompanharam meus mais profundos e sinceros agradecimentos:

Ao Professor Francisco Pereira Silva, meu orientador, pelo estímulo e valiosas contribuições.

Ao Professor Amarildo, pelo apoio e incentivo.

Aos Srs. Valdecir Acco e Válter Martins, através dos quais agradeço a todas as pessoas de Tupãssi, que contribuíram para a minha coleta de dados e informações.

Às minhas amigas Clarice von Borstel e Lúcia Henz, que têm dado sentido à palavra **amizade**.

À minha nora Lidiane, que, como se não bastasse ser mãe de meus netos maravilhosos: Gianpiero e Lara Antônia, muito me ajudou nesta caminhada.

Aos meus filhos Giancarlo, Lis Caroline e Fábio Giovanni. Vocês são minha alegria e meu orgulho.

E ao Dilmo, que, juntos há mais de trinta anos compartilhamos amor, cumplicidade e respeito.

Saiu o que semeia, a semear o seu grão; e, ao semeá-lo, uma parte caiu junto ao caminho, e foi pisada, e a comeram as aves do céu. E outra caiu sobre pedregulho, e quando foi nascida se secou, porque não tinha umidade. E outra caiu entre espinhos, e logo os espinhos que nasceram com ela a afogaram. E outra caiu em boa terra; e depois de nascer deu fruto, cento por um. (Lucas 8,5-8)

Tempo de olhar em frente. Esquecer as desavenças. Somos uma família, marchando. Fé no destino. Grandioso a Fazenda confia. Os menos favorecidos (olha nós) tivessem um pouco de paciência. Ninguém fez Roma. Da noite para o dia a pressa é inimiga e devagar se vai. Os menos qualificados (olha nós de novo) esperassem no descampado que descampamos. E aí, pelo que entendi, estou de pleno acordo com esse Juvenal. Vocês acham que o descampado sempre foi descampado? É tão bom quanto às outras terras da Fazenda. Acabou deste jeito porque a gente pisoteia. Pisa no pasto que vai comer. Se a gente caminhasse com atenção e sensatez, ia ver a verdade que crescia. É por isso que precisamos ir ao rio quando não é o rio que vem a nós. Que criamos calos por toda a carcaça, uma casca grosseira que nos faz imbecis, insensíveis à chuva e impermeáveis de dentro pra fora [...]. O próprio Juvenal disse que era um modo da gente se habituar à linguagem e às imagens dos novos tempos. Manter o povo instruído e ilustrado do que se passa lá em cima: a lua, os tratores, as pastagens de acrílico. E vai dando uma inveja na boca do povo. Uma inveja sadia de também querer as coisas boas. Vai dando um orgulho saudável de ser meio vizinho e contraparente daquelas coisas.

(*Fazenda Modelo* de Chico Buarque)

Resumo

BEDIN, Odete Luchetta. **Participação dos agricultores familiares no Programa PRONAF Modalidade Infra-Estrutura**: um estudo de caso no município de Tupãssi - PR. 2005. 73f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

O presente trabalho apresenta como objetivo avaliar a participação dos agricultores familiares no processo decisório no que se refere à aplicação dos recursos do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF), na modalidade infra-estrutura, uma das principais fontes de financiamento da infra-estrutura municipal. Este estudo pretende refletir também sobre a descentralização político-administrativa, tendo como cerne a participação dos agricultores familiares na tomada de decisão sobre a gestão dos recursos públicos. Os principais fundamentos teóricos utilizados nesta análise incluem a teoria de Estado e suas variantes teóricas de centralização e descentralização, além do debate sobre democracia participativa e cultura política. A metodologia combinou análise qualitativa, incluindo entrevistas semi-estruturadas e análise quantitativa, baseada em dados secundários. O trabalho de campo constatou que a descentralização político-administrativa e a gestão democrática são processos em construção e que seria necessário a transformação da cultura existente através do aprimoramento dos mecanismos de comunicação e da formação dos agricultores familiares e outros participantes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural.

Palavras-Chave: Agricultura Familiar, Recursos Públicos, Gestão Democrática.

Abstract

BEDIN, Odete Luchetta. **Participação dos agricultores familiares no Programa PRONAF Modalidade Infra-Estrutura**: um estudo de caso no município de Tupãssi - PR. 2005. 73f. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis.

In this dissertation has the intend to evaluate the participation of small family farmers in the decision making process related to the application of resources of National Program to Empower Small Family Farmers (PRONAF), infra-structure module, one of the most important financial sources for the cities infra-structure in Brazil. The study also aims to reflect about politics and administrative decentralization, focusing on small family farms participation in the decision-making process related to the management of public financial resources. The main theoretical foundations used in this analysis included the State Theory and it's theoretical variations os centralization and decentralization as well as the debate about democratic participation and political culture. The methodology combined both qualitative analysis, including semi-structured interviews and quantitative analysis, which was based on secondary data. The field-work found that both politics and administrative decentralization as well as democratic management of public resources are process in construction, and the evolution is different in each city.

Key Words: Small family farmers; public financial resources; democratic participation.

Sumário

Lista de Ilustrações	10
Lista de Quadros e Tabelas.....	11
Lista de Siglas	12
1 INTRODUÇÃO	13
1.1 Caracterização da Questão	13
1.2 Objetivos	15
1.2.1 Objetivo geral	15
1.2.2 Objetivos específicos.....	15
1.3 Estrutura da Dissertação	15
1.4 Procedimentos Metodológicos	16
2 POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE O ESTADO E SOBRE POLÍTICAS	
PÚBLICAS	19
2.1 As Concepções de Estado	19
2.1.1 Estado de Classes	20
2.1.2 Estado do Bem-Comum	21
2.2 A Participação Popular e a Descentralização de Políticas Públicas	25
2.3 O Poder Local e os Conselhos de Desenvolvimento	28
3 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA	
FAMILIAR – PRONAF	31
3.1 O Surgimento do PRONAF	31
3.2 Os Beneficiados e as Condições dos Financiamentos.....	36
3.2.1 O Funcionamento e as Linhas de Ação	43
3.3 O PRONAF Infra-Estrutura.....	44
4 A ANÁLISE DOS RESULTADOS.....	50
4.1 O Contexto Espacial:Tupãssi.....	50
4.2 As Entrevistas com os Participantes do CMDR	52
4.3 As Entrevistas com os Agricultores Familiares	54

4.3.1 O Conhecimento dos Objetivos do Programa	54
4.3.2 O Grau de Participação	57
4.3.3 O Grau de Satisfação	61
5 AS CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS	65
5.1 As Considerações Finais	65
5.2 As Recomendações Finais	68
REFERÊNCIAS	71
ANEXOS	74

Lista de Ilustrações

Imagem 1: Vista Aérea de Tupãssi - PR, 2000.	50
Imagem 2: Estrada re-adequada em parceria PRONAF e Município, 2004.....	61
Imagem 3: Momento da entrega do trator agrícola adquirido em parceria PRONAF e Município, 2003.....	62
Imagem 4: Galpão do Produtor construído em parceria PRONAF e Município, 2004	63
Figura 1: As propriedades rurais de Tupãssi segundo a distribuição por área (ha). .	51
Figura 2: Discriminação dos agricultores que admitiram conhecer o programa.....	56
Figura 3: Os motivos pelos quais os agricultores não participam das reuniões do CMDR	58
Figura 4: O que o CMDR representa para os agricultores	64

Lista de Quadros e Tabelas

Quadro 1: Os Grupos de Beneficiários e as Condições dos Financiamentos, do PRONAF	38
Quadro 2: O funcionamento do PRONAF Infra-Estrutura baseado nos territórios	45
Quadro 3: O funcionamento do PRONAF Infra-Estrutura baseado nas instituições intermunicipais	47
Quadro 4: A análise geral do processo de participação dos agricultores familiares no município de Tupãssi	59
Tabela 1: Total de contratos realizados e valores negociados pelo PRONAF	35
Tabela 2: Total de municípios, beneficiários e valores negociados pelo PRONAF Infra-Estrutura segundo localidade e ano	48
Tabela 3: Total de contratos realizados por grupo de beneficiários – Safra agrícola 2003/2004, Paraná.....	49

Lista de Siglas

AGREGAR	Agregação de Renda da Agricultura Familiar
BB	Banco do Brasil
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CEDR's	Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável
CEF	Caixa Econômica Federal
CMDR	Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural
CMN	Conselho Monetário Nacional
CNA	Confederação Nacional da Agricultura
CONTAG	Confederação dos Trabalhadores na Agricultura
CUT	Central Única dos Trabalhadores
DAP	Declaração de Aptidão
EMATER	Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
IBASE	Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e de Estatística
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
MAPA	Ministério da Agricultura Pecuária e Abastecimento
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MST	Movimento dos Trabalhadores Sem Terra
PMDR	Plano Municipal de Desenvolvimento Rural
PNRA	Plano Nacional de Reforma Agrária
PROCERA	Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
PROVAP	Programa de Valorização da Pequena Produção
SAF	Secretaria da Agricultura Familiar
SDT	Secretaria do Desenvolvimento Territorial
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais
TJLP	Taxa de Juros em Longo Prazo

1 INTRODUÇÃO

1.1 Caracterização da Questão

Atualmente, as temáticas relacionadas à participação da sociedade na formulação e implantação de políticas públicas têm adquirido enorme importância. Isto porque os problemas, além de gerados na sociedade, têm suas consequências vividas por ela, que atuando como partícipe na busca de soluções, tem condições de amenizar as grandes diferenças sociais existentes em nosso País.

A relação Estado/Sociedade está atravessando uma série de mudanças, posto que a sociedade civil organizada cada vez mais manifesta um anseio de maior participação e o Estado que busca formas de ajuste que indicam seu afastamento de funções tradicionalmente por ele desempenhadas, sendo isto justificado pela busca de "maior racionalidade administrativa". Se por um lado, estas duas posições podem confluir a caminho da descentralização do aparelho estatal, por outro, arrisca-se criar um mecanismo enganoso na medida em que esta transferência de atribuições transforma-se em encargos para outras instâncias de gestão (municípios ou comunidades) e em gradual privação do acesso da população a determinados serviços que historicamente eram mantidos pelo Estado.

No entanto, esse risco é assumido haja vista que ele pode possibilitar mudanças que visem transformar um Estado centralizado, autoritário, monocultural e excludente em um Estado mais democrático.

Essa nova forma de administração estatal foi obtida a partir de 1988, com a promulgação da Constituição Federal, que tornou obrigatória a elaboração de Planos Municipais de Desenvolvimento Rural (PMDR's) em todos os municípios da Federação. Tal fato veio fortalecer a necessidade e a importância da criação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural (CMDR's), com o intuito de integrar as ações de assistência técnica, pesquisa, treinamento e infra-estrutura de forma descentralizada.

O CMDR é um órgão criado pelo Poder Legislativo Municipal, tendo sua importância vinculada a um processo geral de desenvolvimento global do setor

agropecuário no âmbito de um Plano Diretor Municipal (PDM). O papel do conselho na condução da política agrícola municipal é o de gestor do Plano de Desenvolvimento Rural (PDR) integrado ao PDM, responsável pela coordenação na elaboração do plano, fiscalização, acompanhamento e avaliação das ações programadas e executadas no meio rural.

Um fato impulsor para o funcionamento dos CMDR's foi a criação e a regulamentação do Programa Nacional de Fortalecimento Agricultura Familiar (PRONAF), ocorrida em 1996. Esse programa apresentava como finalidade uma linha de crédito que promovesse o crescimento sustentável dos agricultores familiares de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de vida. Uma das condições para que o PRONAF funcionasse era a de que o município que o receberia deveria possuir um CMDR, que serviria como um fórum de controle desse crédito.

Dentre as linhas de ação do PRONAF, uma que se pode dizer como inovadora era a que previa o financiamento de infra-estrutura e serviços nos municípios: o PRONAF Infra-Estrutura. Esse programa visa promover investimentos baseados em compromissos negociados entre os beneficiários, os poderes municipais e estaduais e a sociedade civil organizada para possibilitar: a implantação, ampliação, modernização, racionalização e realocação de infra-estrutura necessária ao fortalecimento da agricultura familiar e a ampliação e cobertura de serviços de apoio, a exemplo da pesquisa agropecuária e da assistência técnica e extensão rural.

Em geral, há evidências sobre a falta de participação dos produtores nas ações dos conselhos municipais, a deficiência de executores para realizar as atividades programadas, a pouca divulgação dos trabalhos, o desconhecimento do papel dos conselhos e a falta de mecanismos adequados para articular as forças locais ligadas ao setor rural. Assim, podem ocorrer dificuldades para a coordenação e execução das atividades programadas, a falta de continuidade na implementação de projetos e ações que contribuam para o processo de desenvolvimento do município e da região.

O presente estudo baseia-se principalmente no processo de participação dos agricultores familiares, através dos seus representantes, que compõe os CMDR's. Espera-se que essa análise possa contribuir na elaboração de mudanças que visem o aprimoramento desse importante instrumento de apoio às políticas públicas, tendo como referências o uso de práticas de participação democrática.

1.2 Objetivos

Esta pesquisa tem como pressuposto precípua analisar e avaliar a participação dos agricultores familiares no processo decisório sobre a aplicação dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura no município de Tupãssi no estado do Paraná.

1.2.1 Objetivo geral

Analisar e avaliar a participação dos agricultores familiares de Tupãssi – PR, no processo decisório sobre a aplicação dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) analisar o funcionamento do CMDR quanto à participação dos agricultores na tomada de decisões;
- b) identificar as dificuldades encontradas para o pleno funcionamento do CMDR;
- c) avaliar o grau de satisfação dos agricultores familiares em relação aos alcançados por meio do PRONAF.

1.3 Estrutura da Dissertação

Além deste primeiro capítulo, a dissertação está dividida em mais quatro capítulos.

No segundo, abordam-se alguns conceitos que subsidiam a discussão dos resultados dessa pesquisa. Inicia-se pela apresentação sucinta das concepções gerais das teorias de Estado e suas diferenças internas, posto que essas diferenças constituem a base para a compreensão das diferentes estratégias político-econômicas de mudança e controle sociais nas sociedades capitalistas. Após esta explanação, o objetivo é demonstrar a importância que a participação da sociedade civil organizada adquiriu na formulação, implantação e gestão das políticas públicas através dos Conselhos Municipais.

O terceiro, destina-se a apresentar o PRONAF de um modo geral: história, objetivos, linhas de ação, linhas de crédito, entre outros, sob forma de introduzir o

assunto propriamente dito do PRONAF Infra-Estrutura, que também terá seu funcionamento esclarecido nesse capítulo.

Os resultados da pesquisa encontram-se contidos no quarto capítulo, bem como a discussão empreendida sobre estes resultados.

Por fim, o trabalho é concluído no quinto capítulo, com as considerações e encaminhamentos que os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural poderiam assumir, tendo em vista, tornarem-se efetivos indutores da prática da democracia.

1.4 Procedimentos Metodológicos

O contexto geográfico selecionado para o estudo, foi o município de Tupãssi, localizado na região Oeste do Estado do Paraná. Esta escolha deu-se, fundamentalmente, em razão de ser um município que representa a agricultura familiar presente no Estado.

Para facilitar a análise dos resultados, foi convencionado, neste estudo, que a alta participação nos Conselhos Municipais, ocorre quando a maioria dos agricultores conhece os objetivos do programa, participando de forma interativa ou funcional e toma iniciativas para modificar a situação local. A média participação será caracterizada quando a maioria dos agricultores tenha o conhecimento sobre os objetivos do programa, participando de forma consultiva ou por incentivos, assim como ter a possibilidade de se manterem informados sobre o andamento do programa. Finalmente, a baixa participação dá-se quando os agricultores, em sua maioria, não conhecem bem o programa e a participação ocorre de forma passiva ou por via de fornecimento de informações informais.

Mais do que a simples escolha de uma ferramenta de coleta de dados, a metodologia empregada em uma pesquisa explicita a própria concepção na qual este trabalho se baseia. Em função disto, o trabalho de campo propriamente dito, foi precedido de um período de reflexão, em que se buscou delinear as bases teóricas e metodológicas nas quais se fundamentaria a pesquisa.

Por tratar-se de um processo dinâmico e de grande complexidade, que abrange uma série de dimensões, e por vislumbrar dificuldades em confinar essa complexidade toda a uma avaliação quantitativa, optou-se por estruturar o projeto na

perspectiva de uma abordagem qualitativa, elencando a entrevista semi-estruturada como ferramenta principal de pesquisa.

A entrevista semi-estruturada é um método de recolha de informações em que se dispõe de uma série de “temas-guia”, relativamente abertos, que têm o propósito de receber informações sobre o assunto em estudo diretamente dos atores sociais envolvidos com a questão. Segundo Quivy e Campenhoudt (1992), nesse tipo de entrevista, deve-se o tanto quanto for possível “deixar andar” o entrevistado para que este possa falar abertamente, com as palavras que desejar e na ordem que lhe convier.

Contudo, o entrevistador deve preocupar-se em re-encaminhar a conversa para os objetivos centrais, sempre que o informante se afastar demasiadamente deles, devendo fazer isso da forma mais natural possível. Minayo (1998), define a entrevista semi-estruturada como uma “conversa com finalidade”, onde o roteiro tem a função de orientação e balizamento para o pesquisador e não de cerceamento da fala dos entrevistados. Uma das principais vantagens da entrevista é o grau de profundidade das informações recolhidas, uma vez que ela permite obter dados objetivos (quantidades, datas, números, locais) e também subjetivos (valores, atitudes, opiniões).

Portanto, é importante esclarecer que a opção pela pesquisa qualitativa não significa a aceitação desta como expressão da verdade absoluta e nem tampouco a desconsideração da relevância da pesquisa quantitativa. Com relação a esta questão, concorda-se com Ortí (1994, p. 209), quando afirma que:

si hemos criticado el ingenuo ‘triumfalismo’ del **imperialismo cuantitativista** en la investigación sociológica - que confía en reducir todos los problemas del análisis adecuado de los fenómenos sociales a cuestiones resolubles por las simples **técnicas estadísticas** de registro y cálculo -, hemos de evitar también el caer en cualquier **triumfalismo cualitativista**, igualmente ingenuo y falsificador de las posibilidades reales de la investigación sociológica ante las enormes dificultades – teóricas y prácticas – del estudio empírico de cualquier fenómeno social. [grifos no original]

A escolha do enfoque qualitativo deu-se, neste estudo, por sua melhor adequação aos objetivos propostos.

Nas entrevistas semi-estruturadas, procurou-se seguir o roteiro pré-determinado constante de uma lista de temas e algumas perguntas orientadoras que visam orientar a conversação para tópicos previamente estabelecidos de acordo com a temática central da pesquisa (ver Anexo A).

Foram entrevistados todos os membros do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, bem como outros agricultores familiares escolhidos ao acaso, através de sorteio, perfazendo o percentual de 20% do total de agricultores presentes no município. Em muitos casos, participaram também da entrevista a esposa ou o marido do(a) titular da propriedade, bem como seus filhos.

Todas as entrevistas, cujos nomes verdadeiros dos agricultores foram ocultados, estão gravadas em fitas cassete e foram transcritas de forma quase integral.

Ainda como forma de complementar ou corroborar os dados obtidos por meio das entrevistas e do formulário, utilizou-se o expediente da pesquisa documental, realizada principalmente junto à prefeitura e ao *site* do governo do Estado e do Ministério do Desenvolvimento Agrário através da análise de relatórios, processos e outros documentos.

A pesquisa de campo foi posta em prática no período de março e agosto de 2003, conforme havia sido previsto no cronograma apresentado no projeto de pesquisa.

2 POSTULADOS TEÓRICOS SOBRE O ESTADO E SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 As Concepções de Estado

Tratar das teorias das formas de governo e não ser tão abrangente é uma tarefa desafiadora. Basta dar uma olhada superficial neste assunto e constatar que existem centenas de obras, discutidas em diferentes épocas, como por exemplo: Platão (428-347 a.C.), Aristóteles (384-322 a. C.), Bodin (1530-1596), Montesquieu (1689-1755), entre outros ilustres pensadores. Mas como esta abordagem despenderia um tempo muito grande e tendo em vista que já existe grande material sobre o assunto, procurar-se-á abordar este tema com questões bastante breves.

Engels, em 1884, dizia que o Estado havia surgido sob três formas diferentes: o ateniense, o romano e o germano.

Para ele, o Estado de Atenas seria o mais puro, o mais clássico: “ali, o Estado nasceu direta e fundamentalmente dos antagonismos de classes que se desenvolviam no seio da sociedade gentílica”¹. Em Roma, com a vitória de uma plebe numerosa e excluída, destituída de direitos e provida de deveres, destruiu a antiga constituição de gens e sobre seus escombros instituiu o Estado, onde não tardaram a se confundir a aristocracia gentílica e a plebe. Entre os germanos, vencedores do império romano, o Estado surgiu em função direta da conquista de vastos territórios estrangeiros que o regime gentílico era impotente para dominar.

Mussoi (1999), afirma que, existem dois grupos de teorias clássicas que têm a intenção de dar conta do tema Estado. Um destes grupos credita ao Estado uma função “positiva”, como o Estado “bem-feitor”, que tem por atribuição amenizar os efeitos gerados pelas desigualdades no sistema capitalista, sem no entanto alterá-lo. E o outro grupo que acredita que o Estado detém uma função “negativa”, atuando apenas para atender aos interesses das classes dominantes, através do uso de aparelhos ideológicos, de coação e de coerção que lhe são característicos.

¹ Eram chamados de gens os primeiros núcleos de agrupamentos humanos constituídos de consangüíneos.

2.1.1 Estado de Classes

Engels (1985, p. 191), considerava o Estado como um produto de uma sociedade de classes e para que o antagonismo gerado pelos diferentes interesses econômicos não provocasse uma “luta estéril”, consumindo a sociedade, fez-se necessário surgir:

um poder colocado aparentemente por cima da sociedade, chamado a amortecer o choque e a mantê-lo dentro dos limites da ‘ordem’. Este poder, nascido da sociedade, mas posto acima dela se distanciando cada vez mais, é o Estado.

Como o Estado havia surgido em meio ao conflito dessas classes, este atenderia aos interesses da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante e que por meio dele, converte-se também em classe politicamente dominante, adquirindo novos meios para repressão e exploração da classe oprimida. Em suma, sua opinião é a de que o Estado seja um organismo dos que possuem contra os que nada possuem.

Marx (*apud* BOBBIO, 1997), considera o Estado não como um “bem comum”, mas como um instrumento de domínio, um “bem da classe dominante”, ou um “bem da classe de quem governa”. Carnoy (1990), acrescenta que, para Marx, o Estado agiria como um comitê da classe dominante, com a função de concentrar o poder repressivo, como modo de manter a produção sob controle desta classe. O Estado capitalista seria o mediador do conflito de classes, tendo a função de manter a ordem e garantir a reprodução do domínio econômico da burguesia.

De acordo com Mussoi (1998), Lenin em uma conferência de 11 de julho de 1919, na Universidade Sverdlov, dizia que a teoria de Estado servia para justificar os “privilégios sociais” traduzida na existência do capitalismo. Bastava examinar o Estado para observar que este sempre estivera em destaque na sociedade, sendo formado por governados e especialistas na arte de governar:

O Estado é uma máquina de manter o domínio de uma classe sobre a outra, uma máquina chamada a manter submetidas a uma só classe todas as demais classes subordinadas. (MUSSOI, 1998, p. 25)

Para Lenin (*apud* CARNOY, 1994), o Estado não passava de um braço armado da burguesia, ou, ainda, segundo suas palavras: “a violência concentrada e organizada da sociedade”.

Também Bobbio (1997), diz que, nessa concepção negativa de Engels, Marx (assim como Lenin), o Estado é sempre “maléfico”, importando somente a relação de domínio, entre a classe dominante e a classe dominada e não a forma de governo:

Porque a forma institucional não altera substancialmente a realidade da relação de domínio, que tem suas raízes na base real da sociedade, isto é, nas relações de produção. (BOBBIO, 1997, p. 165)

Marx (*apud* Bobbio, 1997), é enfático ao afirmar que o Estado não pode ser mantido sem o terror, necessário para manter unida uma sociedade de desiguais criada a partir das relações de produção vigentes. É nesse sentido que Marx se refere ao Estado burguês como sendo a “ditadura² da burguesia”. Da mesma forma, ele chama de “ditadura do proletariado” o Estado em que a classe dominante seria o proletariado, baseado em sua concepção de que toda e qualquer forma de Estado pressupõe um poder absoluto e exclusivo.

Por esta razão, Marx conclui que a “ditadura do proletariado” seria apenas uma fase transitória da evolução da sociedade para a fase de supressão de todas as classes, onde a dissolução do Estado seria uma consequência, criando uma sociedade sem Estado.

Esta nova sociedade, vislumbrada pelos escritores marxistas, tem características semelhantes às sociedades primitivas: ausência de um poder coator e opressivo, inexistência de um aparelho administrativo, substituição das leis pelos costumes, liberdade e igualdade para todos (BOBBIO, 1997).

2.1.2 Estado do Bem-Comum

De acordo com Carnoy (1994) e Mussoi (1998), está implícita a idéia de que o Estado exista para atender aos interesses da maioria, embora isto muitas vezes não chegue a se concretizar. Mesmo assim, o povo em geral admite que o voto lhe confira poder sobre as decisões governamentais.

A teoria clássica do Estado surgiu com as mudanças nas relações de poder econômico e político ocorridas na Europa, no século XVII. O declínio do sistema feudal gerou um intenso questionamento em torno dos mecanismos de limitação do

² Termo para indicar o domínio de uma classe sobre outra, utilizado na linguagem marxista, substituindo a palavra despotismo.

Estado, provocando uma série de guerras civis. Para Bobbio (1987), também nesse século, em 1513, aproximadamente, que Maquiavel introduz no cenário político a palavra Estado³, indicando o que os gregos tinham chamado de *polis* e os romanos de *res publica*.

Hirschman (*apud* CARNOY, 1994), diz que, embora Maquiavel, através de sua obra, procurasse ensinar a seu príncipe como “obter, manter e expandir o poder”, por meio de uma abordagem científica e positiva, os filósofos políticos dos séculos XVII e XVIII, basearam suas teorias no comportamento individual e na relação entre os indivíduos:

A coerção e a repressão, [...] gradualmente foram substituídas, como principais meios de limitação das paixões, por um Estado e uma sociedade que controlavam estas paixões em vez de simplesmente reprimi-las. O Estado foi novamente chamado para executar a tarefa de agir como um mediador civilizador. (CARNOY, 1994, p. 23)

Para Bobbio (1987), o Estado foi considerado por muitos autores como o ponto de escape da barbárie e da guerra de todos contra todos. Passou a ser visto como o domínio da razão sobre as paixões e da reflexão sobre o instinto.

Para Hobbes, Spinoza, Rousseau e Hegel (*apud* BOBBIO, 1987), o Estado teria uma concepção racional. Fora do Estado, existiria um mundo de paixões incontroláveis e interesses antagônicos e, apenas sob a proteção dele, o homem poderia expressar toda a sua razão.

Surge então, neste contexto, a teoria do Estado liberal, baseada nos direitos individuais e na ação do Estado como forma de controlar as paixões dos homens, possibilitando que seus interesses se sobreponham a estas paixões. Portanto, o papel do Estado que melhor servia à humanidade seria adequar-se a isto e garantir o funcionamento de um mercado livre na sociedade civil.

Para Carnoy (1994), é difícil separar a doutrina “clássica” da doutrina “liberal”. Esta última, centrada no indivíduo, legitimou novas bases de poder e novas relações entre os seres humanos e a própria essência humana.

Ao tratar da teoria do liberalismo, Bobbio (1986) tem a preocupação de citar que, ao contrário do socialismo que há mais de um século identifica-se com a obra de um único pensador, o liberalismo é um movimento de idéias que passa através de

³ Há divergências quanto a esta informação, pois se argumenta que Maquiavel não teria sugerido esta palavra se ela já não fosse de uso corrente. Para maior aprofundamento ler em Bobbio (1987,p. 65-66).

diversos autores diferentes entre si: como Locke, Montesquieu, Kant, Adam Smith, Humboldt, Constant, John Stuart Mill e Tocqueville.

De acordo com Carnoy (1994), Hobbes em “Leviathan”, publicado em 1651, procura sistematizar o comportamento político dos seres humanos, segundo as leis do movimento e os conceitos do século XVII, que revolucionaram a investigação científica. Acredita, também, que o Estado tenha surgido da abdicação de poder individual dos homens em favor de um soberano, de forma a se evitar a guerra de todos contra todos.

Locke (*apud* CARNOY, 1994), em alguns aspectos, concorda com a visão de Hobbes, dizendo que o estado de perfeita liberdade individual, em que o homem possui todos os direitos e privilégios da lei de igualdade de natureza em relação aos outros. Dessa forma, o homem poderia não apenas assegurar e preservar sua propriedade, como também exercer ao mesmo tempo a condição de juiz e executor da lei natural. Outro aspecto que aproxima suas convicções as de Hobbes, é o de que os homens, para se defenderem do estado de guerra, se juntam na sociedade política e são submetidos a um corpo de leis que regem as relações de poder entre eles:

somente haverá sociedade política quando cada um dos membros renunciar ao próprio poder natural, passando-o às mãos da comunidade (o Estado), em todos os casos que não o impeçam de apelar à proteção da lei estabelecida por ela [...] Portanto, sempre que qualquer número de homens se reúne em uma sociedade de tal forma que cada um abandone seu poder executivo da lei natural, passando-o ao público, aí, e somente aí, haverá uma sociedade política ou civil. (CARNOY, 1994, p. 28)

Segundo Locke (*apud* MUSSOI, 1998), os indivíduos que possuem direitos políticos são aqueles que possuem propriedades. O Estado configura-se, portanto, no poder dado por estes indivíduos para a proteção de suas propriedades. Rousseau (*apud* CARNOY, 1994), apresentou uma visão diferenciada de Locke, vendo o homem na natureza como sem moralidade, mas ao mesmo tempo sem maldade, sendo corrompido não pela natureza, mas pela posse da propriedade e pela própria formação da sociedade civil. Enquanto Locke viu a posse da propriedade como a base de uma sociedade civil justa e eqüitativa, Rousseau descreve a posse da terra como sendo a origem do mal e da desigualdade:

O primeiro homem que, após cercar um pedaço de terra, se lembrou de dizer: isto é meu, e encontrou pessoas simples o bastante para acreditarem nele, foi o verdadeiro fundador da sociedade civil. Quantos crimes, quantas

guerras, quantos assassinatos, quantas desgraças e horrores teria poupado para a espécie humana aquele que, arrancando as estacas ou atulhando o fosso, tivesse gritado aos seus semelhantes: guardai-vos de ouvir esse impostor; estais perdidos se vos esqueceis de que os frutos da terra pertencem igualmente a todos nós, e de que a própria terra é de ninguém. (CARNOY, 1994, p. 31)

Rousseau (*apud* CARNOY, 1994), também considera a sociedade civil como uma necessidade dos ricos e poderosos, para preservar a ordem e legitimar a exploração das camadas mais pobres. Assim, o Estado configura-se na criação dessa classe de exploradores que teria por objetivo garantir sua posição de dominantes. Apesar de ser apresentado como de “bem comum”, sua função é manter as desigualdades existentes na sociedade. Posto isso, para o autor o Estado deveria intervir diretamente, através da limitação do direito de propriedade, de modo a assegurar um certo grau de igualdade na distribuição de riqueza. No entanto, Carnoy (1994), afirma que a “igualdade” passou a se expressar crescentemente apenas em termos políticos, ficando o setor econômico/financeiro cada vez mais concentrado.

Para Adam Smith, que segundo Carnoy (1994), pode ser considerado um ponto limítrofe entre a doutrina clássica e a doutrina liberal, a atuação de um indivíduo em seu próprio interesse econômico resultará por beneficiar toda a sociedade. Para que isso seja possível, o mercado tem que funcionar de maneira livre e ilimitada. Adam Smith (*apud* Carnoy, 1994), considera que o mercado livre seja uma força tão poderosa em termos de melhoria das condições humanas que “ele pode por si mesmo sobrepor-se às leis pobres e a um Estado intervencionista”. Smith afirma ainda que a promoção do bem estar coletivo através da ação individual se dá inconscientemente. Em outras palavras, o indivíduo que busca enriquecer não estaria consciente de que seus esforços estariam dando lugar a uma sociedade melhor.

Dentro desta visão, o Estado teria o papel de garantir o funcionamento do mercado da melhor e da mais livre maneira possível, resumindo-se, para Adam Smith, em três as funções de grande importância de um soberano:

- a) defesa da sociedade contra os inimigos externos;
- b) proteção do indivíduo das ofensas que podem ser cometidas contra ele por outros indivíduos;
- c) realização e manutenção de obras públicas que não pudessem ficar à cargo da iniciativa privada, uma vez que o lucro obtido nunca lhes reembolsaria as

despesas.

Para Carnoy (1994), o Estado teria a função de afastar os obstáculos ao perfeito funcionamento da iniciativa privada, ou ainda, fornecer a base legal com a qual o mercado possa maximizar os “benefícios aos homens”.

2.2 A Participação Popular e a Descentralização de Políticas Públicas

Para Teixeira (1993), políticas públicas são todas as diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público, regras e procedimentos que regulam as relações entre o poder público e a sociedade.

As políticas públicas são formuladas para a realização de objetivos bem determinados – são elas que preenchem os espaços normativos e dão forma aos princípios e regras estabelecidos nas leis. A construção das políticas públicas envolve não apenas a finalidade da ação governamental, mas também os recursos para a realização das metas. Neste sentido, as políticas públicas dependem essencialmente de verbas e providências da administração pública para concretizar os direitos, sem este respaldo financeiro, não há como executar as ações planejadas.

As políticas públicas traduzem, através de seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, pelos seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição, a redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão e a repartição de custos e benefícios sociais. Como o poder é uma relação social que envolve vários atores, com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios, há necessidade de mediações sociais e institucionais para que se possa estabelecer um mínimo de consenso e garantir eficácia.

Os meios de comunicação e representantes da sociedade civil mostram-se cada vez mais conscientes da importância das políticas públicas para sanar os grandes problemas nacionais, mas nem sempre percebem a necessidade de reivindicar também as mudanças estruturais para que elas possam efetivar-se, como esta questão vital de destinação de recursos do orçamento, por exemplo.

Elaborar uma política significa definir quem decide o que, quando, com que consequências e para quem. Em outras palavras, identificar atores relevantes, a interação entre autores, a seqüência e o conteúdo das ações, normas que orientam os atores e o que se espera do processo. O processo de realização passa por fases de estabelecimento da agenda, de formulação de alternativas, de decisão, execução e avaliação.

Teoricamente, as políticas públicas deveriam ter como base o aprendizado organizacional da sociedade de modo geral. No entanto, o que se tem visto, na grande maioria dos casos, é que as políticas públicas nascem de processos complexos de organização da sociedade civil e, principalmente, da iniciativa privada. Esses processos decisórios, devido ao fato de nem sempre serem transparentes ou não levarem em conta os interesses do setor envolvido, acabam permanecendo inflexíveis quanto ao ajuste ou alteração.

A forma com que as políticas públicas são empregadas depende, e muito, da atuação do Estado. De acordo com Toledo (1997), o Estado liberal caracteriza-se, principalmente, pela separação entre o Estado e a economia, procurando despolitizar as relações econômicas e sociais. O mesmo autor acresce que o conceito de igualdade *versus* o de liberdade, se não lhe era consubstancial, em todo caso derivaria o bem-estar geral do individual. Como consequências, no campo econômico e político, o liberalismo provocou uma grande desigualdade social, gerando conflitos e antagonismo entre a classe burguesa e o proletariado.

Rosanvallon (*apud* MUSSOI, 2003), analisa a crise do Estado e aponta que as respostas extrapolam o âmbito econômico-orçamentário, encontrando-se no nível da sociedade e nas relações sociais. A verdadeira aposta, diz ele:

é um novo contrato social entre indivíduos, os grupos e as classes. A crise deve ser entendida em simultâneo como crise do modelo de desenvolvimento e crise de um sistema dado de relações sociais [...]. Aproximar a sociedade a si mesma é a única via possível. Trata-se de compactá-la mais, multiplicando os lugares intermediários de composição social, de reinsertar aos indivíduos em redes de solidariedade diretas. (ROSANVALLON *apud* MUSSOI, 2003, p. 21)

Ainda, segundo esse autor, o resgate da solidariedade na sociedade superaria a alternativa privatização/estatização e aumentaria a visibilidade social, que pode ser traduzida pela formação de relações mais reais, ainda que os processos que as regulam devam ser mais conflitivos. Para satisfazer esta condição o autor indica a

necessidade de pensar um novo tipo de Estado que tenha como preocupação fundamental o resgate da dívida social com as camadas majoritárias da população, demarcando suas políticas da maneira mais transparente e participativa possível.

Ainda nesta linha, Genro (1994), diz que para enfrentar a “impermeabilidade” do Estado atual, é necessário que a sociedade civil exerça seus direitos para mudar a sua qualidade de vida, e chama este processo de cidadania revolucionária. Esta produziria um controle reiterado sobre o governo, fundindo e dissolvendo os diferentes interesses privados na elaboração de um projeto público permanentemente aberto. Chauí (1990), também estabelece a necessidade de estruturar procedimentos democrático-participativos que garantam a cada cidadão o direito de participar ativamente do processo decisório. Apesar disso, a autora percebe os limites presentes numa possível ampliação da participação na própria concepção e nos conteúdos de representação⁴, e cita o exemplo das organizações partidárias, afirmando que os membros são reduzidos a condição de objetos.

No âmbito da administração pública, o debate sobre a participação tem sido resgatado ao nível da proposta tecnocrática da reforma do Estado, que organiza um conjunto de conceitos e enfoques que insere de uma forma particular a questão da participação. Essa inserção ocorre de forma pontual e focalizada, sugerindo uma versão não politizada de cidadania, reduzindo a concepção de reforma do Estado a um recorte organizacional.

No Brasil, cuja história é marcada pela centralização política e administrativa, a reforma do Estado é historicamente dissociada de um processo democrático, fator este fundamental para compreender o papel ineficaz do Estado na gestão das políticas sociais.

Para Stein (1994), a descentralização adquiriu um ar de modernidade e passou a constituir uma palavra de ordem no mundo político e administrativo, principalmente após a Constituição de 1988, que definiu um novo modelo de Estado. Esse “novo Estado” conteria uma proposta descentralizadora da gestão pública e previa um regime participativo com uma representação legítima dos interesses locais, distribuidor de poder e responsabilidades com o estabelecimento de canais de participação para a sociedade.

⁴Seriam elas: a) a concepção teológica-política neoliberal; b) a concepção liberal de representação; c) a concepção socialista de representação; d) a concepção partidária (CHAUÍ, 1990, p. 289-296).

A descentralização pode ser entendida como a transferência de autoridade e do poder decisório de instâncias agregadas para unidades espacialmente menores, conferindo-lhes capacidade de decisão e autonomia de gestão. Para Buarque (1999), existem duas formas de descentralização:

- a) Estado-Estado - em que há transferência de funções da União para os estados e desses para os municípios;
- b) Estado-Sociedade - é a democratização da gestão e transferência para a sociedade da capacidade de gestão e execução das atividades, gestão de recursos e prestação de serviços.

Dowbor (1998), atribui à descentralização a propriedade de devolver ao cidadão um espaço para que esse possa moldar o mundo em que vive, recuperar a dimensão política da economia e, com isso, o espaço da cidadania.

2.3 O Poder Local e os Conselhos de Desenvolvimento

Apesar da bibliografia que cerca o tema do poder local, Fischer (1992), afirma que, seu conceito ainda é impreciso e apresenta um contorno difuso. A noção de “local” para o autor, contém duas idéias: uma que se refere a um âmbito espacial delimitado e que pode ser identificado como base, território, microrregião e outras formas que indicam uma posição geográfica e outra que indica movimento e interação de grupos sociais que se articulam e se opõe em torno de interesses comuns.

Como afirmado anteriormente, foi mérito da Constituição de 1988 ter introduzido no cenário nacional as bases jurídicas para a construção de um novo formato de cidadania, que passou a contemplar o ramo social como direito do cidadão e dever do Estado. Dentre essas bases, estava a implementação de conselhos municipais.

A respeito do papel destinado aos conselhos, Franco (1995, p. 114), afirma que, o seu surgimento coloca duas questões:

- a) a questão do papel político dos conselhos municipais como novos instrumentos (de elaboração, decisão, implementação ou execução, monitoramento ou acompanhamento, fiscalização e/ou controle e avaliação) da política social;

- b) a questão do papel dos conselhos na reforma da política em geral, quer dizer, na democratização da política como condição para a democratização da sociedade e na conquista da cidadania política como condição para a universalização da cidadania.

Para ressaltar o papel político dos conselhos como novos instrumentos sociais, Franco (1995), destaca os diferentes papéis que esses podem desempenhar sob o ponto de vista da política, dentre eles a possibilidade de atuarem como elementos de processo da radicalização da democracia. Sugere também que a implantação dos conselhos atua como um mecanismo de transformação de agentes sociais em sujeitos políticos. Quanto a este último, cabe ressaltar que a Constituição prevê uma composição paritária dos conselhos, de forma que 50% de seus membros sejam representantes do poder público e os outros 50% sejam compostos por representantes da sociedade civil organizada.

Para Oliva (2004), a autêntica “sociedade civil organizada” é a que busca de forma madura e autônoma, soluções para os desafios da vida coletiva e a que recorre aos poderes estatais em busca de parceria, recusando-se a assumir diante deles uma “postura de subserviência”.

Segundo a Carta Magna (1988), o processo de escolha dos representantes da sociedade civil deve ser definido a partir de um amplo processo democrático, realizada através de eleição direta e secreta de todos os seus representantes nas suas bases, e que todas as entidades civis existentes nos municípios tenham o seu lugar assegurado.

Os conselhos são considerados por Comasseto (2000), um elemento de aproximação entre a sociedade civil e o governo municipal, tendo como objetivo a democratização da tomada de decisões sobre as políticas públicas. O caráter deliberativo de alguns conselhos municipais lhe confere um significativo espaço nos processos de gestão dos recursos públicos.

Do ponto de vista dos poderes locais, Seibel (1996), sugere que o modelo de gestão que ainda predomina é o tradicional, no qual as lideranças agem de forma patrimonialista na condução do poder público, administrando os interesses coletivos através de práticas clientelistas com pouca transparência e com pouca ou nenhuma participação da comunidade na definição e implementação de seus próprios projetos.

Embora se acredite que não existam receitas válidas para todo e qualquer contexto, entende-se que os princípios de abordagens participativas se caracterizem como um excelente instrumento que, bem aplicado e com a devida especificidade, flexibilidade e criatividade, tem catalisado, em diferentes níveis, o processo social do desenvolvimento local.

3 PROGRAMA NACIONAL DE FORTALECIMENTO DA AGRICULTURA FAMILIAR – PRONAF

3.1 O Surgimento do PRONAF

Pode-se dizer que, aproximadamente 85% do total de propriedades rurais do país pertencem a grupos de agricultores familiares. De acordo com a Secretaria de Agricultura Familiar (2003), são 13,8 milhões de pessoas em cerca de 4,1 milhões de estabelecimentos familiares, o que corresponde a 77% da população ocupada na agricultura. Cerca de 60% dos alimentos consumidos pela população brasileira e 37,8% do Valor Bruto da Produção Agropecuária são produzidos por agricultores familiares.

Só os dados quantitativos em relação ao universo de pessoas, área ocupada e produtos envolvidos na atividade já seriam suficientes para justificar a elaboração de políticas públicas que visam ao fortalecimento da agricultura familiar. Sua importância é ainda maior considerando-se que cria oportunidades de trabalho local, reduzindo o êxodo rural, diversifica a atividade econômica e busca promover o desenvolvimento de pequenos e médios municípios.

As políticas públicas em prol da agricultura familiar surgiram, no Brasil, a partir de meados da década de 90, em decorrência do contexto macroeconômico da reforma do Estado. Foram dois os fatores principais que motivaram o surgimento dessas políticas públicas: a crescente necessidade de intervenção estatal frente ao quadro crescente de exclusão social e o fortalecimento dos movimentos sociais rurais.

O crescimento da miséria, da violência e da insegurança nas grandes cidades fez com que também crescesse o apoio da sociedade urbana às políticas de valorização do meio rural.

Pode-se dizer que a elaboração do PRONAF teve seu início ainda em 1994, com a criação do Programa de Valorização da Pequena Produção (PROVAP), realizada pelo governo Itamar Franco (1990-1994). Posteriormente, com a nomeação de um novo presidente e face à pressão dos agricultores familiares e suas representações sociais, em especial a exercida pela Confederação Nacional dos Trabalhadores na

Agricultura (CONTAG), Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) lança em 1995 o PRONAF que é considerado a primeira linha de crédito destinada especificamente à agricultura familiar⁵.

Em seu início somente o crédito de custeio foi liberado, sendo que os beneficiados foram os agricultores com menos de 4 módulos fiscais que utilizavam trabalho direto familiar (admitida a contratação eventual de terceiros), que tinham, no mínimo, 80% da renda familiar originária da exploração agropecuária e que morassem na propriedade ou em aglomerado rural ou urbano próximo. Os encargos do crédito de custeio foram de 16% ao ano, com um bônus de adimplência de 25% na taxa de juros (taxa efetiva de 12% a.a).

O PRONAF foi regulamentado pelo decreto N° 1.946, do dia 28 de junho de 1996, e apresentava como finalidade a promoção do crescimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de vida. A taxa de juros do crédito de custeio caiu para 9%. Foi divulgada a liberação do crédito para investimento com recursos do FAT, sendo que o BNDES assumiria a intermediação junto aos bancos. A taxa de juros cobrada nos crédito de investimento foi a TJLP acrescida de juros de 6% a.a. Se os pagamentos fossem efetivados em dia, os agricultores receberiam um bônus de 50% nesta taxa $[(TJLP + 6)/2]$. Por pressão da Confederação Nacional da Agricultura (CNA), a classificação dos beneficiários do PRONAF foi alterada, permitindo que agricultores com até 2 empregados permanentes fossem enquadrados no programa. O limite dos financiamentos por beneficiário foi definido em R\$ 5 mil para o crédito de custeio e R\$ 15 mil para o crédito de investimento, valores que permaneceram até 2003.

Em 1997, com a pressão do IV GRITO DA TERRA, as taxas de juros baixaram para 6,5% a.a. Uma greve de fome de agricultores no Rio Grande do Sul resultou na criação do PRONAF Especial, destinado aos agricultores de menor renda e que garantia um rebate fixo de R\$ 200,00 por contrato. Neste ano começaram os primeiros contratos da linha PRONAF Infra-estrutura e Serviços Municipais. Foi aprovado o crédito de custeio rotativo a ser operado exclusivamente pelo BB (Rural Rápido), sendo regulamentado na safra seguinte. Entre os beneficiários do PRONAF foram incluídos os pescadores artesanais, aqüicultores e seringueiros extrativistas.

⁵ Para elaboração desse item utilizaram-se os seguintes documentos: DESER (1997), SAF/MDA (2002), SEREA (2002) e BITTENCOURT (2003).

Para acessar o crédito de investimento, foi definido como limite de renda bruta dos agricultores R\$ 27,5 mil anuais, até então não utilizado na classificação para o PRONAF.

Em 1998, as taxas de juros do crédito de custeio foram reduzidas para 5,75% a.a. Foi criado o PRONAF Especial de Investimento, com um rebate de R\$ 700,00 no saldo devedor quando o crédito fosse grupal ou coletivo, com no mínimo cinco agricultores e pago em dia. Iniciou-se uma linha de crédito para a agroindústria familiar, com os primeiros projetos do PRONAF Agroindústria e do Agregar (Agregação de Renda da Agricultura Familiar).

Em 1999, o PRONAF passou do Ministério da Agricultura para o recém criado Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA). Com a extinção do Programa de Crédito Especial para a Reforma Agrária (PROCERA) foram criadas novas categorias de beneficiários. Os agricultores familiares começaram a ser classificados em quatro grupos (A, B, C e D) designados em função da renda e do tipo de mão-de-obra. Foi criado o crédito coletivo para pessoas jurídicas destinado a associações e cooperativas. Passaram também a ser financiadas atividades ditas não agrícolas, como o turismo rural e o artesanato, assim como atividades ligadas ao meio ambiente.

Em 2000, as taxas de juros de todos os financiamentos do PRONAF passam a ser fixas em 4% a.a para o custeio e investimento (no investimento foi criado um bônus de adimplência de 25%, resultando uma taxa efetiva de 3% a.a). Aos assentados que recebiam recursos provenientes do PRONAF A ou do PROCERA foi especialmente criado um crédito de custeio (A/C). Outras mudanças aferidas foram o início das operações do PRONAF B na região Nordeste e a fusão do PRONAF Agroindústria ao Agregar.

Em 2001, houve uma ampliação do limite dos financiamentos do grupo A, que passou de R\$ 9 mil para R\$ 12 mil, e definiu-se legalmente que, no mínimo, 10% dos recursos dos Fundos Constitucionais deveriam ser destinados ao financiamento deste grupo. Também se ampliou o prazo de carência para as atividades florestais e para a fruticultura, passando de três para até cinco anos. Foi proibida a utilização de recursos equalizados (FAT) para a cultura do fumo. Foi criado um teto adicional de 50% nos créditos de custeio e investimento no grupo C e de 20% para investimento

grupo D⁶. Cabe destacar que, preferencialmente, 30% de todos os créditos do PRONAF deveriam ser destinados somente às mulheres, porém os remanescentes de Quilombos e os indígenas acabaram sendo, também, enquadrados como beneficiários do grupo B.

Além destas, outras mudanças foram efetuadas neste período, como a redução de cinco para três no número mínimo de agricultores nos projetos grupais ou coletivos de investimento do grupo C, para poderem ter direito ao rebate nos financiamentos. A segunda operação de investimento no grupo C passou a ter também direito ao rebate. A renda bruta familiar anual do grupo C para efeito de enquadramento no programa passou de R\$ 8 mil para R\$ 10 mil, do grupo D de R\$ 27,5 mil para R\$ 30 mil, excluídos os benefícios da previdência rural. Foi admitida, em situações específicas e a critério do agente financeiro, a substituição do projeto técnico de investimento por proposta simples de crédito.

Em 2002, as rendas brutas provenientes de avicultura e suinocultura em regime de parceria e integração com agroindústrias passaram a ter um rebate de 70% para definir o enquadramento no PRONAF. Foi criado o PRONAF Florestal destinado a investimentos em silvicultura e sistemas agroflorestais, inclusive com pagamento de assistência técnica nos primeiros anos do projeto.

Elevou-se o limite de crédito do grupo A para R\$ 13 mil, dos quais 7,7% (R\$ 1 mil) deveriam ser destinados ao pagamento da assistência técnica durante os primeiros quatro anos do projeto. Foi concedido um teto adicional no crédito para o grupo C (custeio e investimento) quando destinado a financiar produtores que estivessem com seu sistema produtivo em transição à produção agroecológica.

Em 2003, o PRONAF recebeu investimentos da ordem de R\$ 3,8 bilhões, valor recorde aplicado na agricultura familiar brasileira, sendo, que foram assinados 1,147 milhão de contratos, com aumento tanto das operações de custeio (crédito para manutenção das atividades desenvolvidas na propriedade), quanto ao investimento (destinada à aquisição de equipamentos ou construção de benfeitorias geradoras de renda).

⁶ Sendo esses destinados ao financiamento da produção orgânica, de atividades que agregam mais renda (bovinocultura de leite, suinocultura, ovinocultura, fruticultura e horticultura) e para créditos destinados a jovens agricultores que estivessem cursando ou tivessem concluído escola profissionalizante rural (Casa Familiar Rural, Escola Família Rural e Colégios Técnicos em Agropecuária).

De acordo com o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE) cada operação de financiamento de crédito do programa garante a manutenção de três empregos e a geração de 0,58% ocupações. Em outras palavras, somente em 2003, o PRONAF possibilitou a geração de 638 mil novos empregos no campo e garantiu a manutenção de outros 3,3 milhões. Para este ano, a estimativa do Ministério do Desenvolvimento Agrário é que o programa crie 812 mil empregos na área rural.

A Tabela 1 contém os totais dos contratos realizados através do PRONAF em todo Brasil, entre o ano de sua implantação até 2003, bem como os valores mobilizados.

Tabela 1: Total de contratos realizados e valores negociados pelo PRONAF

	Contratos Realizados	Valores (R\$)
1996	332.828	649.795
1997	496.550	1.637.440
1998	709.906	1.814.972
1999	804.036	1.832.381.876
2000	969.727	2.188.635.003
2001	910.466	2.153.351.258
2002	953.247	2.404.850.770
2003	1.136.219	3.787.274.270
Total	6.312.979	12.370.595.384

Fonte: BRASIL, 2004 (modificado)

Das operações de 2003, R\$ 3,091 bilhões e 954 mil contratos de financiamento foram relativos à aplicação realizada nos meses de julho a dezembro, ou seja, ao primeiro semestre do ano referente à safra 2003/2004. O montante reservado para este ano safra, pelo PRONAF, é da ordem de R\$ 5,4 bilhões, o que significa que R\$ 2,4 bilhões foram investidos no primeiro semestre de 2004.

3.2 Os Beneficiados e as Condições dos Financiamentos

Para obter os recursos provenientes do PRONAF, o agricultor não pode ter área superior a quatro módulos fiscais⁷ ou seis módulos fiscais, no caso de pecuarista familiar, sob qualquer condição. Também é necessário que ele resida no estabelecimento ou em local próximo e que obtenha, no mínimo, 80% da renda familiar da exploração do estabelecimento (agropecuária ou não). O trabalho familiar deve ser predominante no estabelecimento, podendo manter até dois empregados permanentes.

Uma vez definidos como beneficiários do PRONAF, os agricultores familiares são classificados em 6 grupos – A, A/C, B, C, D e E. O grupo A é formado por assentados pelo Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA) e pelo Fundo de Terras e Reforma Agrária. Os cinco grupos restantes são divididos em função da renda bruta anual e da participação da mão-de-obra familiar nos trabalhos do estabelecimento.

Enquadra-se nos grupos “A/C”, “B”, “C”, “D” e “E”, de acordo com a renda e mão-de-obra utilizada:

- a) pescadores artesanais que se dediquem à pesca artesanal, com fins comerciais;
- b) extrativistas que se dediquem à exploração extrativista ecologicamente sustentável;
- c) silvicultores que cultivem florestas nativas ou exóticas e que promovam o manejo sustentável;
- d) aquicultores que se dediquem ao cultivo de organismos que tenham na água seu normal ou mais freqüente meio de vida, e explorem área não superior a 2 hectares de lâmina d'água ou ocupem até 500 m³ de água, quando a exploração se efetivar em tanque-rede;
- e) remanescentes de quilombos e indígenas, que se enquadrem nos requisitos do Programa.

⁷ Módulo fiscal significa a porção ideal de terra suficiente para garantir a subsistência e propiciar o progresso social e econômico do agricultor e sua família. Esse é o conceito básico utilizado para classificar os imóveis rurais segundo o seu tamanho. O módulo fiscal médio para as regiões agrícolas do Paraná é de 15 hectares.

No cálculo da Renda Bruta são excluídos os benefícios previdenciários de atividades rurais.

Para enquadramento nos grupos “C” e “D”, a renda bruta proveniente das atividades de avicultura, aquicultura, bovinocultura de leite, caprinocultura, fruticultura, olericultura, ovinocultura, sericicultura e suinocultura deve ser abatida 60% e em 70% a renda bruta de atividades de avicultura e suinocultura desenvolvidas em regime de parceria ou integração com agroindústrias.

São considerados serviços, atividades e renda não agropecuária as atividades relacionadas com turismo rural, produção artesanal, agronegócio familiar e com a prestação de serviços no meio rural, que sejam compatíveis com a natureza da exploração rural e, com o melhor emprego da mão-de-obra familiar.

Os beneficiários do PRONAF precisam comprovar sua condição de agricultor familiar e que se enquadram em um dos quatro grupos do programa mediante Declaração de Aptidão ao PRONAF (DAP). A DAP é preenchida e assinada por agente técnico credenciado pela SAF/MDA e pela entidade representativa dos beneficiários, além do próprio agricultor. A DAP é fornecida para a unidade familiar de produção em geral, englobando todos os membros da família que habitam a mesma residência e/ou exploram as mesmas áreas.

A separação dos beneficiários do PRONAF, especialmente entre o grupo C e D não fazia parte de sua concepção inicial, sendo resultado de problemas enfrentados na sua execução. O grupo C foi criado porque os créditos do PRONAF estavam atendendo os agricultores familiares mais estruturados de cada município, seja em função do pouco volume de recursos disponibilizados, ou pelo próprio processo de seleção adotado pelos agentes financeiros operadores. A exigência de garantia e o histórico na relação econômica com o banco eram os motivos utilizados para priorizar os agricultores familiares mais estruturados em cada agência. A divisão em grupos visa garantir uma fatia dos recursos e dar melhores condições dos financiamentos para os segmentos mais descapitalizados.

O PRONAF disponibiliza créditos nas modalidades de custeio (para os grupos A/C, C, D, e E) e investimento (grupos A, B, C, D e E), com taxas de juros fixas entre 1% a 7.25% a.a, conforme o grupo que pertence o agricultor e as modalidades de financiamento. Além destas linhas de crédito destinadas para a produção individual, grupal ou coletiva, o PRONAF também tem linhas de financiamento específicas para a agroindústria familiar (PRONAF Agroindústria e Agregar), e para o cultivo de

atividades florestais que vinculem a sua vertente econômica com a ambiental.

Os limites de financiamentos são definidos por modalidade de crédito e grupo de agricultor. Existem limites adicionais nos valores dos créditos destinados para algumas atividades que agregam mais renda ao agricultor, para agricultores em fase de transição para a agricultura orgânica, para sistemas agroecológicos de produção e para projetos que envolvam jovens que tenham concluído ou estejam cursando centros familiares de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio. No Quadro 1 pode-se visualizar os grupos de beneficiários, modalidades e condições dos financiamentos, do PRONAF.

Quadro 1: Os Grupos de Beneficiários e as Condições dos Financiamentos, do PRONAF

<p style="text-align: center;">GRUPO A</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Finalidade:</i> Investimentos para estruturação inicial do Lote ou Parcela do assentamento, banco da terra ou crédito fundiário, de acordo com os projetos técnicos. • <i>Limites:</i> até R\$ 13.500,00 reais, financiável em até dois projetos. • <i>Encargos financeiros:</i> taxa efetiva de juros de 1,15% a.a. • <i>Benefício:</i> rebate de 40% sobre o principal, no ato de cada amortização ou da liquidação. • <i>Prazo de reembolso:</i> até 10 anos, incluídos até 5 anos de carência (em geral 3 anos de carência). • <i>Elevação dos limites:</i> até R\$ 15 mil quando incluir pagamento de assistência técnica. • <i>O segundo crédito só é permitido se o primeiro estiver em situação de normalidade, tiver capacidade de pagamento, até 3 anos após a contratação do primeiro crédito e o somatório dos 2 créditos não ultrapassar o limite de R\$13.500,00, ou, R\$ 15.000,00</i>
<p style="text-align: center;">GRUPO A/C</p> <ul style="list-style-type: none"> • É o primeiro crédito de CUSTEIO dos agricultores que já pegaram o investimento do Grupo A • Limite de R\$ 500,00 – R\$ 3.000,00 por família, em uma única operação • Juros de 2% ao ano. • Bônus de R\$ 200,00 fixos, distribuídos proporcionalmente sobre cada parcela paga em dia. • Prazo de até 2 anos, conforme a atividade financiada. O prazo normal de pagamento é de até 90 dias após a colheita, em uma única parcela, ou em até 3 parcelas mensais, iguais e sucessivas, vencendo a primeira 60 dias após a colheita. • Sobretudo de até 30%: quando o crédito se destinar a custeio de milho, feijão arroz, mandioca ou trigo = PRONAF Alimentos.

<p style="text-align: center;">GRUPO B</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crédito de INVESTIMENTO para atividades agropecuárias e não agropecuárias, geradoras de renda para a família. • Até 35% pode ser custeio de atividades associadas ao investimento. • R\$ 500,00 – R\$ 1.000,00. • Assistência Técnica = 3% do valor total do projeto. • Até 3 créditos por família, desde que o anterior esteja pago. • Juros fixos de 1% ao ano. • Bônus de 25% sobre cada parcela paga dentro do prazo de vencimento. • Prazo de 2 anos, sendo 1 ano de carência.
<p style="text-align: center;">GRUPO C⁸</p> <p>CUSTEIO</p> <ul style="list-style-type: none"> • Custeio de atividades agropecuárias e não agropecuárias. • R\$ 500,00 – R\$ 3.000,00 por família. • Juros fixos de 4% ao ano. • Bônus de R\$ 200,00 por contrato, distribuídos proporcionalmente sobre cada parcela paga no prazo. • Prazo: até dois anos conforme a atividade. • Sobreteto de até 30%, quando o crédito se destinar a custeio de milho, feijão, arroz, mandioca ou trigo – PRONAF alimentos. <p>INVESTIMENTO</p> <ul style="list-style-type: none"> • INVESTIMENTO para implantação, modernização da infra-estrutura de produção e serviços agropecuários e não agropecuários, bem como em áreas comunitárias rurais próximas, de acordo com projetos. • R\$ 1.500,00 – R\$ 6.000,00. • Juros fixos de 4% ao ano, reduzindo a 3% para pagamento dentro do prazo. • Bônus de R\$ 700,00 fixos na primeira operação, para pagamento dentro do prazo de vencimento. • Até 35% pode ser utilizado em Custeio associado à atividade contemplada no investimento. • Pode ser individual, grupal ou coletivo. No caso de projeto grupal, vale o limite por indivíduo. • Prazo de até 8 anos, já incluídos 3 de carência. A carência pode ser elevada para 5 anos quando a atividade requerer e o projeto comprovar. <p>Até 2% do valor do financiamento pode ser destinado a remuneração da assistência técnica quando julgado necessário e houver concordância explícita (por escrito) do agricultor.</p>

⁸ O limite no valor dos créditos pode ser elevado em até 50% quando os recursos forem para: a) bovinocultura de leite, fruticultura, olericultura e ovinocaprino-cultura; b) avicultura e suinocultura fora do regime de parceria ou integração com agroindústrias; c) agricultores em fase de transição para a agricultura orgânica; d) sistemas agroecológicos de produção cujos produtos sejam certificados pelas normas do MAPA; e) famílias que apresentarem propostas de crédito específicas para projetos de jovens maiores de 16 anos, que tenham concluído ou estejam cursando o último ano em centros familiares de formação por alternância ou em escolas técnicas agrícolas de nível médio.

GRUPO D	
CUSTEIO	<ul style="list-style-type: none"> • Custeio de atividades agropecuárias e não agropecuárias. • Até R\$ 6.000,00 por beneficiário. • Juros fixos de até 4% ao ano. • Prazo de até 2 anos, conforme atividade. • Sobreteto de até 30%: quando o crédito se destinar a custeio de milho, feijão, arroz, mandioca ou trigo = PRONAF Alimentos.
INVESTIMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Até R\$ 18.000,00 por beneficiário para projeto individual. Projeto Grupal: respeita-se o limite por beneficiário • Até 35% do valor financiado pode ser utilizado para custeio associado. • Juros de 4% ao ano; reduzindo para 3% para pagamento em dia. • Prazo: até 8 anos, incluídos os 3 de carência. A carência pode ser de até 5 anos quando a atividade requerer e o projeto técnico comprovar. • Sobreteto de até 50%: quando o crédito se destinar à bovinocultura, bubalinocultura, fruticultura, olericultura, cunicultura e ovinocaprino cultura, avicultura e suinocultura não integradas, produção agroecológica certificada, produção agroecológica em transição, atividades relacionadas com turismo rural, aquisição de máquinas, tratores, implementos agrícolas, veículos utilitários, embarcações, equipamentos de irrigação e outros bens desta natureza destinados a agropecuária.
GRUPO E	
CUSTEIO	<ul style="list-style-type: none"> • Até R\$ 28.000,00 por beneficiário • Juros de 7,25% ao ano. • Prazo: até 2 anos, conforme a atividade.
INVESTIMENTOS	<ul style="list-style-type: none"> • Até R\$ 36.000,00 por beneficiário. • Juros de 7,25% ao ano.
Prazo: até oito anos, incluídos até três anos de carência.	

Fonte: Cartilha de Crédito PRONAF, safra 2004/2005.

Além dos créditos apontados no Quadro 1, o PRONAF ainda disponibiliza outras modalidades de crédito destinados para custeio e investimentos, que são eles:

I – CUSTEIO PARA AGROINDÚSTRIA FAMILIAR

- Destinado à agroindústria familiar organizada como pessoa jurídica, onde, no mínimo, 90% de seus participantes devem ser agricultores familiares enquadrados nos grupos B, C, D, E.
- Destinado à agroindústria familiar organizada como pessoa física, para agricultores enquadrados nos grupos B, C, D, E.

- Mais de 70% da matéria-prima deve ser própria.
- Finalidade: financiar o custeio do beneficiamento e industrialização.
- Limites: São independentes dos limites dos outros financiamentos. Sendo Individual: R\$ 5.000,00 e Grupal ou Coletivo: R\$ 150.000,00.
- Juros fixos de 8,75% ao ano.
- Prazo máximo de 12 meses.

II – COTAS-PARTES DE COOPERATIVAS DE CRÉDITO RURAL

- Linha de crédito para integralização de cotas-partes na cooperativa.
- Destinado a cooperativas de crédito rural cujo corpo de associados seja composto por, no mínimo, de 90% de agricultores familiares enquadrados nos grupos B, C, D, E.
- Tenham um capital social mínimo de R\$ 50.000,00 e máximo, de R\$ 500.000,00.
- Limite independente dos limites definidos para outros financiamentos, sendo individual: R\$ 500,00.
- Juros fixos de 8,75% ao ano.
- Prazo: até três anos.

III – INVESTIMENTO PARA AGROINDÚSTRIA FAMILIAR

- Financiamento para agregação de renda a pessoas físicas dos grupos B, A/C, C, D, E.
- Financiamento para pessoas jurídicas, onde, no mínimo, 90% dos associados sejam agricultores familiares dos grupos B, C, D, E.
- Projeto técnico comprovando que mais de 70% da matéria-prima será de produção própria.
- Finalidade: investimentos que visem o beneficiamento, processamento e comercialização da produção agropecuária, produtos florestais e de extrativismo, produtos artesanais e a exploração de turismo rural.
- Limites: Independente dos limites definidos para outros investimentos, sendo Individual até R\$ 18.000,00 e Coletivo ou Grupal: sem limite, observando o limite individual.
- Juros fixos de 4% ao ano, reduzindo a 3% para os pagamentos no prazo.
- Prazo: até oito anos, incluídos até três anos de carência. A carência pode

ser ampliada para até cinco anos quando a atividade requerer e o projeto comprovar.

IV – PRONAF FLORESTAL

- Investimento para Silvicultura, Sistemas Agroflorestais e Explorações Extrativistas Ecologicamente Sustentáveis.
- Destinados a agricultores familiares dos grupos B, C, D.
- Limites: Grupo B: R\$ 1.000,00
Grupo C: R\$ 4.000,00
Grupo D: R\$ 6.000,00
- Juros fixos de 4% ao ano, reduzindo para 3% ao ano para pagamento no prazo.
- Prazo: até doze anos, contando com a carência que é fixada na data do 1º corte + seis meses, limitada a oito anos.
- Assistência técnica obrigatória, podendo ser financiado até 2% do valor para cada ano de implantação, limitado a quatro anos.
- Será financiado até 2 (duas) operações por mutuário.

V – PRONAF MULHER

- Investimento para mulheres: esposas ou companheiras que pertencem a unidades familiares enquadradas nos grupos C, D, E que apresentem projetos específicos para atividades novas e/ou agregadoras de renda.
- Limites: Grupo C: R\$ 1.500,00 – R\$ 6.000,00
Grupo D: máximo de R\$ 18.000,00
Grupo E: máximo de R\$ 36.000,00
- Apenas 1 empréstimo
- Juros de 4% ao ano para grupos C, D.
- Juros de 7,25% ao ano para o Grupo E
- Grupo C os juros podem ser reduzidos a 3% por adimplência. Bônus de R\$ 700,00, distribuídos proporcionalmente sobre cada parcela paga no prazo do vencimento.
- Grupo D os juros podem ser reduzidos a 3% para cada parcela da dívida paga até a data do seu respectivo vencimento.

- Prazo: até oito anos, incluídos até três anos de carência, ou, cinco anos de carência, quando a atividade requerer e o projeto comprovar.

VI – PRONAF JOVENS

- Destinado a jovens agricultores pertencentes a famílias enquadradas nos Grupos B, C, D, E, com idade entre dezesseis – vinte e cinco anos, que apresentem projetos para novas atividades agregadoras de renda e/ou geradoras de emprego para a agricultura familiar.
- Concluído ou cursando o último ano em Centros Familiares de formação por alternância, Escolas Técnicas Agrícolas de Nível Médio, ou curso de formação profissional definidos pelo MDA-SAF.
- Máximo de R\$ 6.000,00, independente dos limites definidos para outros financiamentos.
- Apenas 1 (um) empréstimo.
- Juros de 1% ao ano.
- Prazo: até dez anos, incluídos os três anos de carência, ou cinco anos quando a atividade requerer e o projeto comprovar.
- Assistência técnica obrigatória e deve contemplar, no mínimo, o tempo necessário à fase de implantação do projeto. Até 2% do valor do financiamento pode ser destinado à remuneração da assistência técnica.

3.2.1 O Funcionamento e as Linhas de Ação

O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (PRONAF) visa promover, com linhas de crédito específicas, o desenvolvimento rural, fortalecendo a agricultura familiar mediante a sistematização de políticas de apoio à geração de emprego e renda na agricultura, contribuindo para que pequenos produtores saibam identificar, priorizar e compatibilizar suas demandas e de suas organizações com as ações e prioridades dos governos municipal, estadual e federal.

O Programa é estruturado em parceria com órgãos e entidades públicas e privadas e com os agricultores familiares e suas organizações. No âmbito nacional, as questões relacionadas ao crédito do PRONAF são definidas pela Secretaria de Agricultura Familiar, pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) e pelo Conselho Monetário Nacional (CMN). Nas unidades da federação

atua através de uma Secretaria Executiva vinculada aos governos estaduais, e com os Conselhos Estaduais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CEDR's) ou equivalente. Nos municípios, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural Sustentável (CMDR's) são seus fóruns de controle social.

Operacionalmente, o PRONAF divide-se em quatro linhas de ação:

- a) negociação e articulação de políticas públicas: articula com órgãos das três esferas de governo para a adoção de medidas e implementação de ações que visem o fortalecimento da agricultura familiar;
- b) instalação e melhoria de infra-estrutura e serviços nos municípios: apóia com recursos financeiros não reembolsáveis a instalação e melhoria de infra-estrutura e serviços essenciais ao desenvolvimento da agricultura familiar nos municípios rurais mais pobres e com grande concentração de agricultores familiares e dos assentados pela Reforma Agrária;
- c) capacitação e profissionalização de agricultores familiares e técnicos: capacita agentes de desenvolvimento local (técnicos, conselheiros e agricultores familiares) para a produção sustentável e o exercício da cidadania. As atividades são executadas mediante convênios e contratos com instituições governamentais e não-governamentais;
- d) financiamento da produção: financia atividades agropecuárias e não agropecuárias desenvolvidas pelos agricultores familiares. Esta linha de ação é a única discutida neste trabalho.

3.3 O PRONAF Infra-Estrutura

Para que o município seja incluído nesse plano, este precisa constituir um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural (CMDR) e elaborar o seu Plano de Desenvolvimento Rural (PMDR)⁹. Este plano deve prever outras fontes de recursos que não sejam tão somente oriundos do PRONAF, contemplando com recursos advindos do fundo municipal de desenvolvimento rural, do orçamento municipal e de

⁹ Para Abramovay e Veiga (1997) o PMDR é entendido como um documento oficial do município, que deve ajudar na obtenção de recursos necessários à implementação de ações orientadas para o fortalecimento da agricultura familiar, inclusive aquelas não contempladas pelo PRONAF. Sua elaboração deve favorecer a participação efetiva dos agricultores familiares.

parcerias com outras entidades estaduais, nacionais e até internacionais.

Os beneficiários das ações de infra-estrutura pública municipal são as famílias dos agricultores residentes nos territórios rurais selecionados. Dentre ações, tem-se como exemplo: a implantação de centros de formação e profissionalização de agricultor familiar, a construção de centros e de armazéns comunitários, entre outros.

Esse programa teve suas atividades iniciadas em 1996 beneficiando 380 municípios. O critério adotado para seleção foi o da proporcionalidade de agricultores familiares existentes nas regiões e estados. Como 50% das famílias de agricultores familiares estavam na região Nordeste, 50% das vagas (190) foram destinadas a essa região, sendo que o restante foi dividido nas outras regiões do País.

Em 2003, o PRONAF Infra-Estrutura passou a atuar com duas linhas de apoio, uma em nível territorial¹⁰ e outra em nível de intermunicípios, cujo funcionamento pode ser visto nos Quadro 2 e 3.

Quadro 2: O funcionamento do PRONAF Infra-Estrutura baseado nos territórios

Desenvolvimento Rural de Territórios
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Público Alvo:</i> Agricultores familiares nos seus territórios. • <i>Como acessar:</i> <p>Os agricultores familiares, através de suas organizações , nos territórios rurais identificados e selecionados, se reúnem em oficinas territoriais e debatem sobre as questões importantes para o desenvolvimento do território. Nas oficinas territoriais são definidas as bases para elaboração do plano de desenvolvimento do território (longo prazo) e a elaboração do projeto do território (curto prazo) um projeto por ano fiscal;</p>

¹⁰ De acordo com Brasil (2004) consiste em território rural o espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, caracterizado por critérios multidimensionais, tais como o ambiente, a economia, a sociedade, a cultura, a política e as instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos, que se relacionam interna e externamente por meio de processos específicos, onde se pode distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial.

- O projeto do território é elaborado por técnicos das organizações participantes das oficinas, técnicos do governo e do estado ou por uma entidade habilitada eleita na oficina territorial. No projeto as questões mais imediatas (metas do projeto do território) que podem ser implementadas pelo PRONAF Infra-estrutura serão viabilizadas através de convênio com o MDA/SDT /CEF¹¹ respeitado o limite orçamentário estabelecido para o território.
- Cada território selecionado ao elaborar o seu projeto, elabora também, uma ficha resumo do projeto e encaminha uma via da ficha resumo para a SDT/MDA e o projeto com sua ficha resumo para a secretaria executiva do Conselho Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável – CEDRS que delibera, em reunião, sobre sua aprovação ou sugere os ajustes compatibilizando com as políticas do estado. Após esse procedimento, as metas da ficha resumo do projeto são transformadas em objeto do Plano de Trabalho.

Fonte: BRASIL, 2004

A segunda linha de funcionamento do PRONAF Infra-Estrutura é baseada nas instituições intermunicipais. Estas se apresentarem dentre seus objetivos o desenvolvimento rural centrado na agricultura familiar, poderão apresentar projetos para obtenção de apoio dessa modalidade de PRONAF. O projeto deverá ser formalizado e encaminhado à Secretaria Executiva Estadual do PRONAF para análise, elaboração de parecer e aprovação pelo CEDRS, que deve ser encaminhado à SAF/MDA.

¹¹ Ministério do Desenvolvimento Agrário, Secretaria do Desenvolvimento Territorial e Caixa Econômica Federal, respectivamente.

Quadro 3: O funcionamento do PRONAF Infra-Estrutura baseado nas instituições intermunicipais

Instituições Intermunicipais
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Público Alvo:</i> Instituições intermunicipais voltadas para o desenvolvimento rural sustentável e regularmente constituídas. • <i>Como Acessar:</i> O Consórcio ou Associação precisa de um município com mais de 100 mil habitantes. É necessário também que, juntando todos os municípios participantes do Consórcio, o percentual de estabelecimentos rurais familiares seja igual ou maior que o percentual de estabelecimentos rurais do Estado. 1. Os projetos devem conter ações de abrangência intermunicipal para a melhoria do quadro socioeconômico e o desenvolvimento da produção agroecológica local. Serão priorizadas ações de infra-estrutura que atuem como suporte à comercialização, profissionalização, e conservação do meio-ambiente.

Fonte: BRASIL, 2004

Na Tabela 2, pode-se observar os valores liberados no Brasil inteiro, bem como para a Região Sul com destaque para o Estado do Paraná.

Uma colocação que merece atenção é a de que a região Sul, formada pelos Estados do Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. Estados com grande número de agricultores familiares que receberam, em média, 15% do total dos valores mobilizados para o Brasil inteiro. Com base nos dados disponíveis em Brasil (2004), sabe-se que a região Sul recebeu a segunda maior porcentagem de recursos, perdendo apenas para a região Nordeste, até o ano de 1998. Nos demais anos, a Região Sul ficou atrás ainda da Região Sudeste que, em agricultura familiar é menos expressiva que a região Sul.

Tabela 2: Total de municípios, beneficiários e valores negociados pelo PRONAF
Infra-Estrutura segundo localidade e ano¹²

Ano	Local	Municípios	Beneficiários	Valor
	Brasil	461	375.000	63.562.310
1997	Sul	135	52.231	14.798.436
	Paraná	53	13.999	5.113.957
	Brasil	712	479.000	85.923.033
1998	Sul	153	54.455	12.015.317
	Paraná	55	8.502	2.104.804
	Brasil	1006	817.000	150.340.678
1999	Sul	170	130.241	23.861.251
	Paraná	56	44.068	7.979.322
	Brasil	916	800.000	151.865.251
2000	Sul	170	122.732	25.448.639
	Paraná	66	33316	8.402.914
	Brasil	1253	1125000	170.311.480
2001	Sul	147	86114	7.818.930
	Paraná	53	32009	2.906.310

Fonte: BRASIL, 2004 (modificado)

O Estado do Paraná, por outro lado, recebeu, em média, 31% dos totais oferecidos à região Sul, fato que aponta certa equiparidade entre os três estados. Fato justificado pela importância que a presença da agricultura familiar alcança no Sul do Brasil.

A Tabela 3 detalha a safra agrícola 2003/2004, no Estado do Paraná, de acordo com os grupos de beneficiários do PRONAF e o número de contratos de crédito realizados.

¹² Os valores referentes aos anos 2002 e 2003 ainda não foram publicados pelo MDA.

Tabela 3: Total de contratos realizados por grupo de beneficiários – Safra agrícola 2003/2004, Paraná

BENEFICIÁRIOS	NÚMERO DE CONTRATOS
Grupo A	631
Grupo A/C	945
Grupo B	2
Grupo C	80.806
Grupo D	35.648
Grupo E	11.200
Total	129.232

Fonte: Agentes financeiros – dados atualizados BACEN até 02/2004; BANCOOB até 05/2004; BANSICREDI até 06/2004; BASA até 06/2004; BB até 06/2004; BN até 06/2004; BNDES até 06/2004

Observa-se que o grupo C apresenta o maior número de contratos realizados. Faixa de Beneficiários onde estão concentrados os agricultores familiares que mais precisam de ajuda para o implemento da sua atividade.

4 A ANÁLISE DOS RESULTADOS

4.1 O Contexto Espacial:Tupãssi



Imagem 1: Vista Aérea de Tupãssi - PR, 2000.

Fonte: Prefeitura

Localizado no oeste do Paraná, com latitude $24^{\circ}35'00''$ S e longitude $53^{\circ}30'00''$ W, o Município de Tupãssi possui uma população de 8.017 habitantes, distribuídos em $301,059 \text{ km}^2$, sendo que 32% da população (2.598 pessoas) encontram-se no meio rural (IBGE, 2000). A densidade demográfica é de 27 habitantes por quilômetro quadrado.

Criado através da Lei Estadual N° 7.270, de 27 de dezembro de 1979, foi instalado oficialmente em 01 de fevereiro de 1983, fruto do desmembramento do município de Assis Chateaubriand. Uma região fértil atraiu pessoas, vindas dos Estados de Minas Gerais, Rio Grande do Sul, Santa Catarina e São Paulo, e, também com variadas etnias, como italianos, alemães e portugueses.

De acordo com os dados coletados no censo (IBGE, 2000). Tupãssi está classificada em 16º lugar no ranking do Estado do Paraná no IDH-Índice de Desenvolvimento Humano, entre os 399 municípios do Estado do Paraná.

O desenvolvimento do município passa pela agropecuária e a produção se distribui conforme os colonizadores iniciaram a produção: com os do sul se dedicando a suinocultura e ao plantio de milho e os do norte com a cafeicultura.

Há no município predomínio da agricultura familiar, posto que, como pode ser observado na Figura 1, cerca de 42% dos estabelecimentos possuem menos de 10 ha.

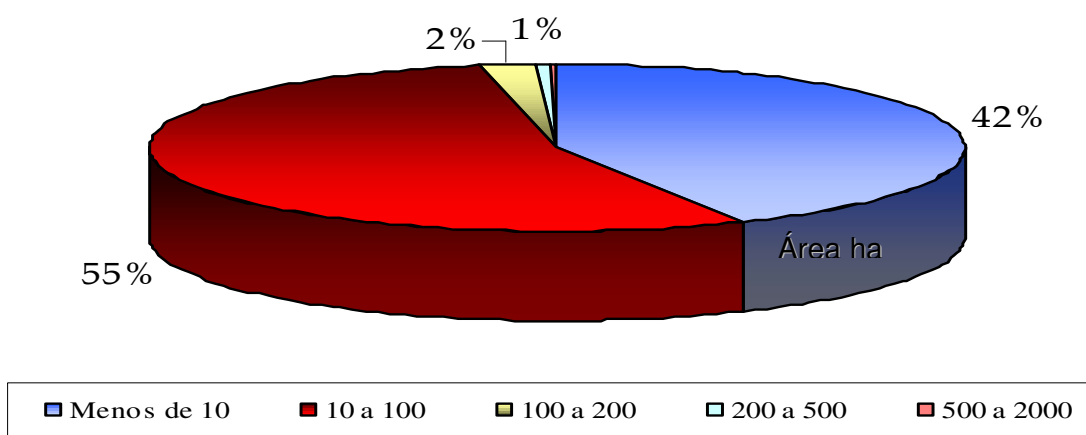


Figura 1: As propriedades rurais de Tupãssi segundo a distribuição por área (ha).

Fonte: Censo Agropecuário IBGE 1995/96

Quanto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, instituído pela Lei Nº 453 de 1999, ficou disposto com a seguinte conformação: O Conselho de Desenvolvimento Municipal foi instituído através de Lei Municipal, garantindo-lhe maior legitimidade pelo fato de ter sido aprovado na Câmara Municipal. O Conselho tem cerca de cinco anos e surgiu de exigências dos governos federal e estadual e das instituições financiadoras de programas governamentais.

O Conselho de Desenvolvimento Municipal será composto por representantes: I – da Prefeitura Municipal; II – do Escritório local da EMATER; III – de Cooperativas; IV – de Sindicatos; V – do Banco do Brasil S.A; VI - de outras entidades representativas da sociedade, que tornem o Conselho tripartite e paritário, com representantes do governo, empregados e empregadores, em igual número e com votos equivalentes.

No CMDR de Tupãssi cada uma das entidades citadas, está representada por um integrante, sendo que o da Prefeitura Municipal é o próprio prefeito, a quem cabe a presidência do Conselho, a cooperativa escolhida é a COPACOL, e o sindicato é o dos trabalhadores rurais. Os agricultores familiares também se vêem representados por três agricultores, “eleitos” por eles próprios. O processo de escolha dos representantes dos agricultores junto ao CMDR é feito, normalmente, por aclamação entre os participantes.

O mandato desses representantes, dos órgãos ou entidades e agricultores é de dois anos, permanecendo no cargo até a posse do novo representante. A nomeação dos conselheiros é feita por decreto do Poder Executivo, com exceção do presidente que, por lei, é o Prefeito Municipal.

Uma observação relevante foi a esmagadora predominância de homens compondo o Conselho, já que nenhuma mulher participa como conselheira. É sabido que uma das principais características da agricultura familiar é o fato de haver a participação determinante e maciça das mulheres, lado a lado com os homens. No entanto, o espaço para participar das decisões coletivas ficou restrito aos homens, refletindo os resquícios da nossa sociedade patriarcal, o que atesta o afastamento do sexo feminino sobre as preocupações com o desenvolvimento rural municipal.

A frequência das reuniões ficou instituída em ordinariamente a cada semestre e, extraordinariamente, a qualquer tempo, por convocação de seu presidente ou de um terço de seus membros. O que chama a atenção, de acordo com o que se obteve nas entrevistas é o fato dos conselheiros declararem abertamente reunir-se principalmente quando há recursos do PRONAF, ou seja, a principal motivação é o programa.

A avaliação deste Conselho, bem como a de seus representantes, será vista e discutida na sequência.

4.2 As Entrevistas com os Participantes do CMDR

Analisando esta categoria de entrevistados pode-se observar com muita nitidez que o Conselho atua conforme o perfil idealizado pela Secretaria Nacional do PRONAF. O que se verifica é que, neste município, a existência do CMDR está vinculada em atender às exigências de programas como o PRONAF, ou seja, na

prática, a abrangência de suas ações, restringem-se ao PRONAF Infra-estrutura e serviços.

Os membros do Conselho reconhecem que o programa tem aberto espaço para a discussão da agricultura familiar no país e que colabora na oferta de serviços de infra-estrutura nos municípios, todavia eles informam que o que falta é um maior interesse e participação por parte dos próprios agricultores.

Essa linha do PRONAF é muito interessante para os municípios. Sua criação já poderia ter acontecido há mais tempo. No entanto, acho que os agricultores não estão bem preparados quanto à formação dos conselhos, principalmente. Faltam discussões e eu que sou do conselho também reconheço isso, mas os recursos estão aí e nós temos que tocar prá frente, não é? (THEODÓSIO, representante do CMDR)

Desta forma, quando indagados sobre a efetividade do Conselho, todos os representantes afirmaram que o Conselho vinha cumprindo as finalidades propostas, deixando a desejar no quesito da participação, como pode ser vislumbrado no seguinte depoimento:

Acho que a gente cumpre o que foi proposto: escolhe as obras a serem feitas, o que é prioridade, administra a papelada [...]. Acho que o que fica devendo um pouco é a participação da sociedade, como quer todo mundo. Basta olhar quem e quantos estão no conselho prá ver que eu tô falando a verdade. (DIOCLETIANO, representante do CMDR)

Esta situação indica a necessidade dos conselheiros refletirem sobre a possibilidade de buscar formas de maior participação dos membros da comunidade, oferecendo maiores oportunidades às pessoas para o surgimento de novas lideranças no meio rural. Quanto ao processo de ingresso dos conselheiros no CMDR, ficou constatado que, excetuando o prefeito, cuja participação está prevista em lei e os representantes dos agricultores, eleitos diretamente em reunião própria destes agricultores, o restante foi indicado pelas instituições que representam.

Talvez tivéssemos uma participação mais ativa da comunidade se houvesse um maior número de representantes dos agricultores na formação do Conselho. A este respeito, os dados da pesquisa mostram que todos os conselheiros manifestaram que o número de integrantes, atualmente com oito, não é suficiente para representar os agricultores familiares de todo o município, no Conselho. Para discutir esse número, que pode variar de acordo com a complexidade do município, quanto ao número de entidades existentes, unidades de produção e diversificação de

atividades econômicas, poderia tomar como exemplo o contido no trabalho de Menezes (2001) do CMDR de São Martinho-SC. Esse município que tem uma população de cerca de 3.400 pessoas, número bem inferior aos 8.017 de Tupãsi, possui 40 pessoas em seu Conselho que, segundo o autor, funciona muito bem.

No entanto, sabe-se que o número de integrantes não é tão importante e sim sua atuação:

Quando as decisões são divididas, a possibilidade de sucesso é maior. Isso por que há um maior comprometimento das pessoas envolvidas. Elas têm que se sentir responsáveis pelo projeto, assim fica mais fácil.
(DIOCLETIANO, representante do CMDR)

Estas opiniões dos conselheiros mostram a necessidade de se implementarem mecanismos para execução e controle das atividades programadas pelo conselho, objetivando viabilizar o processo de desenvolvimento local.

4.3 As Entrevistas com os Agricultores Familiares

Nesta seção, serão apresentados os dados referentes à percepção dos 115 agricultores entrevistados quanto aos aspectos relacionados ao conhecimento dos objetivos e participação do programa, bem como o grau de satisfação em relação aos possíveis resultados alcançados.

4.3.1 O Conhecimento dos Objetivos do Programa

De uma forma geral, a pesquisa aponta que a grande maioria dos agricultores entrevistados conhece o programa, mesmo que de forma superficial. Em outras palavras, a maioria já ouviu falar, reconhece algumas melhorias obtidas via PRONAF Infra-Estrutura. Apenas 5% dos entrevistados afirmaram não conhecer totalmente o programa.

Mesmo que não se tenha feito preliminarmente uma distinção entre os agricultores para efeito de classificação de respostas, o que se pode perceber na pesquisa é que o conhecimento das condições do programa, assim como da existência dos Conselhos Municipais de desenvolvimento rural, variava conforme as condições financeiras dos produtores. Quanto maior o estrato da propriedade e

melhor as condições financeiras, maior o conhecimento do programa.

Situação semelhante foi encontrada por Ferreira (2002) no município de Espírito Santo do Pinhal - SP, em que constatou que a categoria de produtores referentes a áreas de até cinco hectares, que representavam as menores unidades de produção do município, ao ser consultada sobre o funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, mostrou completo desconhecimento sobre os temas abordados. Quando questionados a respeito do cumprimento dos objetivos pelo conselho no meio rural, todos os entrevistados afirmaram total desconhecimento das ações executadas pelo Conselho. A resposta apresentada por um dos agricultores da categoria analisada é bastante esclarecedora: “desconheço a existência do Conselho. Deveria ser representativo a todos os produtores rurais, dando ampla divulgação de sua existência, funcionamento e ações desenvolvidas no município”. O autor também observou que os produtores rurais concentrados no estrato de unidades acima de 5,0 até 20,0 hectares, davam indicações acerca de conhecimento sobre a existência de algumas ações do Conselho, sendo que foi observado que 4,8% dos produtores tinham conhecimento de que o CMDR vinha cumprindo seus objetivos junto ao setor rural, enquanto 38,1% afirmaram que atendia em parte aos referidos objetivos e 57,1% alegaram desconhecer o assunto e conclui:

À medida que aumentava a área das unidades de produção, observa-se um grau de conhecimento maior dos produtores sobre as questões vinculadas ao CMDR. [...] se nota que, dentre os produtores com áreas superiores a 88,0 até 500,0 hectares, 30,0% acreditam que o conselho cumpre com seus objetivos, 10,0% entendem que não, 40,0%, em parte e 20,0% não sabem informar. (FERREIRA, op cit, p. 63)

Em Tupãssi, a situação constatada foi diferente, dos 95% dos agricultores que declararam conhecer o programa, 48% admitiram desconhecer os objetivos e o funcionamento do programa, 20% admitiram conhecer o objetivo, como pode ser visto na Figura 2, enquanto que 32% admitiram conhecer os objetivos e funcionamento do programa.

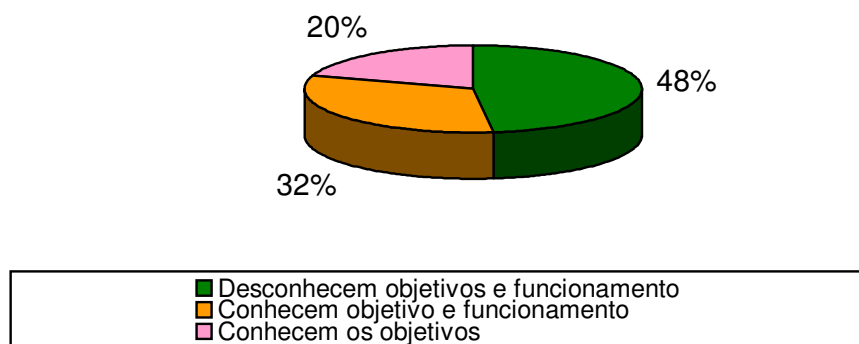


Figura 2: Discriminação dos agricultores que admitiram conhecer o programa

Fonte: Dados da pesquisa de campo, agosto de 2003.

Esses resultados demonstram, que entre os agricultores entrevistados que admitiram conhecer o programa, somente 32% deles o conheciam de fato, ou pelo menos consideravam que o conheciam. Os demais, possivelmente, só ouviram falar sobre o programa ou de alguma de suas realizações, portanto conclui-se que o conhecimento do programa está diretamente relacionado com alguma de suas realizações, como pode ser visto nas seguintes opiniões:

Já, já ouvi falar desse programa sim, o PRONAF Infra-Estrutura. [...] Olha, saber direitinho como ele funciona, eu não sei não. Mas eu sei que aquela estrada da Água Paulista foi arrumada com esse dinheiro¹³ (MARCO AURÉLIO, agricultor).

Saber, saber direito o que é, eu não sei. Mas eu sei que é prá os agricultor do município, porque teve a estrada e o trator¹⁴ (RÔMULO AUGUSTO, agricultor).

Sei, é aquele programa que vai ajudar com dinheiro para construir o galpão do produtor no ano que vem¹⁵ (CÉSAR AUGUSTO, agricultor).

¹³ O agricultor refere-se à re-adequação de 3,55 km da estrada de Água Paulista - Tupãssi, cujo valor repassado foi de R\$ 40.000,00 em 2002.

¹⁴ Citação referente à aquisição de um trator agrícola em 2003.

¹⁵ Citação referente à construção do Galpão do Produtor, cujo projeto já foi aprovado e tem a construção prevista para 2004. Valor do repasse: R\$ 50.000,00.

Quanto à existência do Conselho, a expressa maioria (cerca de 93%) reconhece sua existência, muito embora a grande maioria deles não soube dizer quais eram os componentes que o formavam. No entanto, um aspecto interessante encontrado nas entrevistas é que em grande parte dos depoimentos reconhecia-se a importância do Conselho, sem denotar quem é ou não conselheiro:

Eu sei que tem o prefeito e um da EMATER. Tem também agricultor, mais eu não sei o nome, eu não sei quem manda, só sei que é pros agricultores (SÊNECA, agricultor).

Este fato denota o grau de participação da comunidade envolvida e a pouca relação de dependência dos agricultores em relação ao Estado. A relação de sempre esperar pelas ações do Estado parece não muito presente. Um programa que se propõe a estimular a participação dos agricultores, tanto por meio direto como por meio de representantes, tem atingido seus objetivos. A falta de participação da pequena minoria pode denotar no mínimo uma falha de comunicação entre representados e representantes ou o desejo de alguns de agir de forma individualizada deve estar ocorrendo, questão que será mais aprofundada adiante.

4.3.2 O Grau de Participação

Os Conselhos constituem-se em um importante aliado na reforma política, através da democratização da política local e na conquista da cidadania. Para que estes avanços ocorram, há a necessidade da organização da sociedade através da pressão e da mobilização social.

Desta forma, entende-se que a participação é, indubitavelmente, um mecanismo importante na democratização do Estado e na incorporação dos setores populares na gestão pública.

Na visão de Martin (1998), a participação dos diferentes segmentos representativos do município deve ser constante, iniciando na definição das demandas, das escolhas das prioridades e na execução, fiscalização e avaliação do plano. Esta visão identifica-se, em parte, da realidade dos produtores analisados, que divide este procedimento juntamente com os conselheiros e os técnicos.

Com referência à participação dos agricultores nas reuniões com representantes dos CMDR para discutir como deveriam ser aplicados os recursos do programa, 58% responderam que participam dessa decisão.

Com relação a não participação de 42% dos agricultores encontra-se expressa na Figura 3.

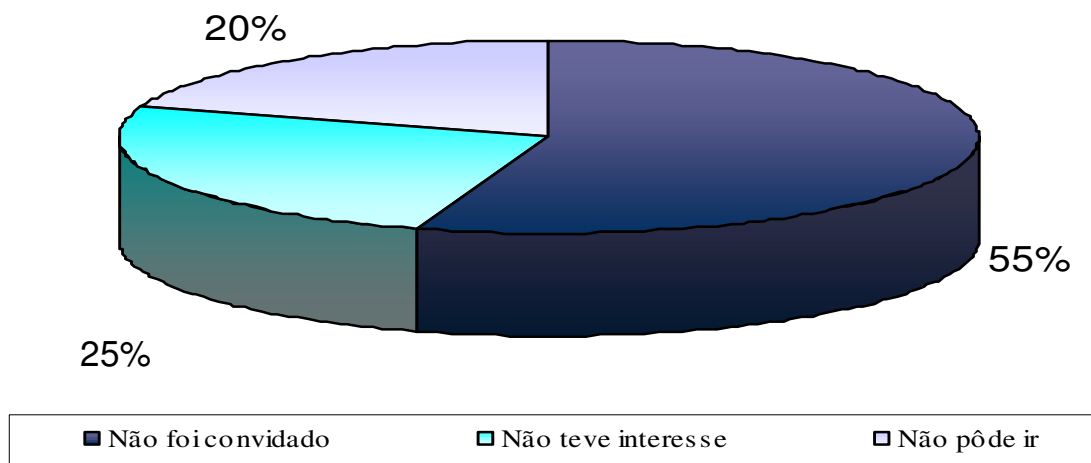


Figura 3: Os motivos pelos quais os agricultores não participam das reuniões do CMDR

Fonte: Dados da pesquisa de campo, agosto de 2003

Os 55% dos agricultores alegarem não ter sido convidados, provavelmente representados por aqueles agricultores que via de regra procuram não se envolver em sua comunidade.

Quanto aos 25% que não apresentaram interesse na participação da reunião e os 20% que afirmaram que não puderam ir, há uma possível explicação, pois pode ser o caso de alguns agricultores familiares não acreditarem nesta forma de atividade, e por isto continuam a delegar ao executivo municipal, a responsabilidade de conduzir este tipo de programa.

O que se observa não é uma relação baseada no clientelismo, conforme indicada por Seibel (1996), essa relação é baseada numa ação de troca de dois sujeitos: de um lado aquele que demanda um serviço de caráter público e de outro o que administra ou tem acesso aos decisores sobre a concessão do serviço público. A concessão desse serviço no entanto, segundo o autor, não vai se dar através do dinheiro, como no mercado, mas através de uma moeda política que é o favor.

A idéia da participação direta da sociedade civil organizada na elaboração e controle das políticas públicas, numa relação democrática, desestrutura a relação clientelista e coloca em questão o próprio poder patrimonial, bem como cobra um papel mais atuante da sociedade.

O Quadro 4 sintetiza as principais características analisadas no processo para execução do PRONAF Infra-Estrutura no município de Tupãssi.

Quadro 4: A análise geral do processo de participação dos agricultores familiares no município de Tupãssi

Composição do CMDR	Atuação do Poder Público	Organização o Comunitária	Participação nas Decisões	Cultura Política	Acesso à Informação
Razoável representatividade	Descentralizadora	Razoável	Razoável	Participativa	Razoável

Fonte: Dados da pesquisa de campo, agosto de 2003

É importante chamar a atenção quanto à participação, pois mesmo quando ela é estimulada, através de convites e ou participações, o que se deseja, é compartilhar a responsabilidade.

Pinto (1985), relata um caso em que foi estimulado um projeto de planejamento participativo com agricultores. O autor observa que a participação destes inicialmente foi tímida, mas à medida que foi sendo exercitada, passou para um nível maior. No entanto, quando os diretores do projeto perceberam que esta participação começava a colocar freios nos interesses que eles tinham do mesmo, foram notando que o poder começava a ser compartilhado e que isso não os interessava. Dessa forma, para quem não quer compartilhar o poder, procurando orientar as decisões para o que melhor lhe convém, torna-se mais fácil quando muitas não participam, ou que apenas sejam abertos canais de participação aparente, pois a participação intensa e constante de muitos é necessária para impedir que alguns imponham uma ordem que possa acabar prejudicando a maioria. Mas este impasse ocorre em várias esferas que extrapolam a política, como na familiar, por exemplo. Dificilmente os filhos participam na escolha de um carro, no caso de uma compra. Normalmente, a eles são delegados até a função de opinar, mas a decisão final fica a cargo de quem detém o poder, os pais, muito embora a responsabilidade de cuidar do patrimônio

seja de todos os membros.

Como se vê a constituição de uma cultura de participação implica na construção de espaços em que cada ator social esteja efetivamente participando de um passo importante para a construção de desenvolvimento que aspira, garantindo uma participação consciente, organizada, eficiente, decisiva e intensiva.

Num trabalho conduzido por Menezes (2001), em três municípios de Santa Catarina, o autor constatou que em um determinado município foi observada uma cultura participativa forte e evidente. Donde concluiu que essa percepção foi obtida graças a um trabalho de longo prazo, objetivando estimular e formar uma cultura participativa. Também observou que o espaço conquistado pelos agricultores estava sendo respeitado pelo poder público municipal, que não interferia na atuação do CMDR, e assegurava o direito dos agricultores a escolher os seus representantes através da eleição direta, independentemente das cores partidárias de seus representantes.

Como se observa através deste exemplo, a participação dos agricultores depende fundamentalmente da divulgação das ações e da forma como está sendo conduzido o trabalho do conselho.

Segundo Monteiro (1990), a cooperação entre os poderes executivo e legislativo, bem como a participação ativa das principais lideranças da comunidade é condição essencial para a execução bem sucedida do programa.

Merece destaque o fato de que apesar de 93% dos agricultores saberem da existência do Conselho, 65% desses alegaram desconhecer a legislação sobre o funcionamento do Conselho e também quanto a outros temas propostos. Isto demonstra a existência de divergências de conhecimentos e entendimentos entre os conselheiros e os produtores rurais, indicando, mais uma vez, a necessidade de maior divulgação e esclarecimentos por parte dos conselheiros junto aos produtores.

O entendimento do Deser (1997), sobre esta questão profere sobre a importância de cada município ter o seu plano de desenvolvimento local, mas não se pode ter a ilusão de que o uso de forças locais será suficiente para viabilizar este processo. É fundamental que o plano local esteja integrado e sustentado ao nível microrregional, estadual e nacional. O Estado cumpre um papel fundamental de agente promotor e regulador do desenvolvimento econômico e social, colocando como objetivos estratégicos a distribuição de renda, a descentralização do poder político e econômico e a busca de um desenvolvimento sustentável.

4.3.3 O Grau de Satisfação

O nível de satisfação dos entrevistados com relação às obras de infra-estrutura selecionadas é bom, 73% dos agricultores conhecem as obras que foram efetivadas com esses recursos. Os agricultores demonstram satisfação com as obras, como no caso da estrada e da compra do trator (imagens 2 e 3 respectivamente).



Imagem 2: Estrada re-adequada em parceria PRONAF e Município, 2004

Fonte: Prefeitura de Tupãssi



Imagem 3: Momento da entrega do trator agrícola adquirido em parceria PRONAF e Município, 2003

Fonte: Prefeitura de Tupãssi

Entretanto, mais uma vez se constatou que a participação no Conselho é mais vinculada às decisões do PRONAF, como pode ser constatado no depoimento:

Olha, gostar que a estrada melhorou, eu gostei, mais acho que ainda temos outras prioridades. Por isso precisamos continuar juntos (JULIANO, agricultor).

Cazella *et al* (2002), que entrevistaram 62 pessoas em 12 municípios catarinenses acerca do PRONAF Infra-Estrutura, constataram que os benefícios deste programa foram sentidos de forma mais intensa nas comunidades ditas “mais organizadas”, em detrimento àquelas consideradas “menos organizadas” e concluem:

Essa constatação não é nada surpreendente, pois as comunidades organizadas, além de terem maior participação nos CMDR's, têm também, usualmente, mais influência sobre os membros da administração municipal, os representantes do STR e os agentes da extensão rural. Com isso, seu poder de barganha é maior e suas demandas tendem a estar melhor posicionadas na estrutura de tomadas de decisões dos Conselhos Municipais.

Desta forma, levando-se em consideração o fato de a comunidade possuir uma estrutura organizada para reivindicar e cobrar das autoridades públicas, não é difícil concluir no município de Tupãssi o grau de reconhecimento destas obras represente um grau elevado. Mais uma vez, recorre-se ao exemplo da família, é mais fácil negar algo a um filho do que se os três estiverem pedindo algo junto, normalmente se dá mais valor para algo que demanda mais esforço para ser alcançado, do que algo que se obtém com facilidade. Assim, se os três filhos se reuniram, se organizaram para requisitar algo, claro que se sentirão mais recompensados quando obtiverem tal conquista. Daí a importância da organização.

Isto demonstra a importância do CMDR para os agricultores, à medida que, ele representa uma forma de captação de recursos para serem aplicados na agricultura, a exemplo da construção do Galpão do Produtor, em 2004, com recursos do PRONAF e Município (Imagem 4)



Imagem 4: Galpão do Produtor construído em parceria PRONAF e Município, 2004

Fonte: Prefeitura de Tupãssi.

Quando questionados sobre o que o CMDR representa para os participantes das entrevistas, as respostas podem ser colocadas da seguinte forma, para 18% significa uma forma de melhorar as condições do município; para 34% beneficia os

agricultores familiares; 26% melhoraram as condições de produção dos agricultores e 22% não soube ou preferiram não responder.

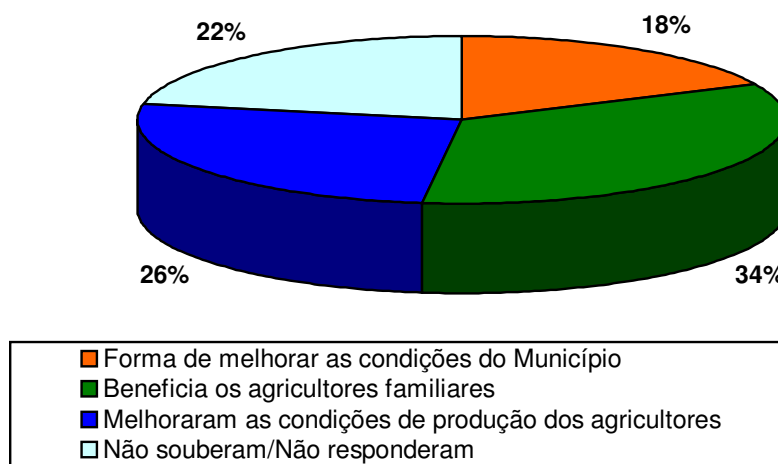


Figura 4: O que o CMDR representa para os agricultores

Fonte: Dados da pesquisa de campo, agosto de 2003

Quando indagados sobre se o PRONAF está auxiliando a melhorar a vida dos agricultores, 93% responderam prontamente que sim, outros 2% responderam que não sabiam, e os 5% restantes são os que não ouviram falar desse programa. As razões pelas quais a imensa maioria dos entrevistados acredita que o programa possibilitou melhoria podem ser ilustradas através de uma única resposta:

Dinheiro que ajuda na agricultura é sempre bem-vindo. A gente é uma classe tão sofrida, que passa tanto trabalho que quando vem alguma coisa prá ajudar, é sempre bom. (NERVA, agricultor)

5 AS CONSIDERAÇÕES E RECOMENDAÇÕES FINAIS

5.1 As Considerações Finais

Por muito tempo, o Brasil foi caracterizado por uma ação de Estado de natureza autoritária e centralizadora, nos quais a categoria "participação" dos atores sociais envolvidos foi negada e desconsiderada (seja nas decisões de políticas agrícolas, seja em decisões específicas enquanto processo de produção de ciência e tecnologia, ou seja, em decisões de transformação de instituições públicas).

Esta postura autoritária e centralizadora está lentamente sendo substituída por fórmulas que visam a descentralização político-administrativa. Estas novas propostas de descentralização, instauradas pela Constituição de 1988, implicam em novas formas de articulação entre o Estado e a sociedade. Para que isto ocorra, surge a necessidade de formação de um "poder público não estatal", no qual as comunidades seriam protagonistas efetivas das decisões que lhes afetam.

No entanto, para que este processo de descentralização faça sentido, deve-se concentrar esforços no sentido de construir não só um processo de restabelecimento do aparato político-administrativo em uma determinada região, mas sim possibilitar uma construção social com a sociedade regional, potencializando a capacidade de auto-organização, de coesão, de mobilização e de protagonismo.

A agricultura do Estado do Paraná, importante suporte econômico, vive contradições e desafios, com agricultores com grande evolução técnica e econômica, convivendo ao lado de pequenos agricultores, ameaçados de exclusão do processo produtivo. A atuação integrada do poder público, do CMDR, da sociedade organizada propiciará o alcance de resultados mais efetivos.

Pode-se dizer que o programa PRONAF, implementado em 1995, vem ao encontro desta necessidade e representa o início de um processo participativo cujo objetivo é criar uma nova estratégia no estabelecimento de políticas públicas para o meio rural, tendo como enfoque central o fortalecimento da agricultura familiar.

Pela concepção proposta, este programa deveria estimular a participação, compatibilizando seus propósitos com os interesses dos beneficiários e com a

política agrícola e/ou as prioridades dos municípios e dos estados. Como decorrência, o programa foi apresentado como um mecanismo para descentralizar as decisões e gerir os recursos, na medida que exige a mobilização de esforços e talentos locais para pensar e agir em relação ao seu desenvolvimento rural. Por isto, entende-se que a proposta do PRONAF deve contemplar uma ruptura com as práticas desenvolvimentistas conservadoras do passado, como o clientelismo e o paternalismo.

Esta pesquisa que apresenta como objetivo precípuo avaliar a participação dos agricultores familiares quanto à aplicação de recursos do PRONAF Infra-Estrutura no município de Tupãssi - PR constatou uma realidade bastante próxima da desejada. Dos 115 agricultores entrevistados, 52% deles conhecem os objetivos e o funcionamento do programa, da mesma forma que 58% deles participam das reuniões que determinam o destino dos recursos do programa, e que 65% desconhecem a legislação do funcionamento do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, demonstrando claramente a idéia de que o conselho foi criado em função do PRONAF.

Como a possibilidade de sucesso do CMDR está diretamente associada à sua capacidade de articulação e de encaminhamento das soluções para superar as dificuldades encontradas, não é difícil presumir que em Tupãssi, a baixa representatividade é compensada pela articulação entre os seus componentes.

Tal fato vem ocorrendo em virtude, principalmente, de um processo de busca, por parte dos agricultores, de recursos que possam ser investidos na agricultura garantindo-lhes a sobrevivência no meio rural.

Destaca-se a importância da pesquisa, por ela haver possibilitado conhecer mais objetivamente o PRONAF – Infra-Estrutura, a relação deste com o CMDR e a necessidade do envolvimento e participação dos agricultores. Vale ressaltar o interesse dos agricultores quando se trata de recursos a serem investidos na comunidade. No entanto, a que se registrar que, o CMDR alicerçado nos recursos recebidos, poderá desenvolver ações em conjunto com agricultores, poder público e sociedade organizada, as quais possibilitem o aumento da renda familiar e, conseqüentemente, a fixação o homem na área rural com uma agricultura sustentável.

Possibilitou ainda, analisar a participação dos agricultores familiares no processo decisório sobre a aplicação dos recursos do PRONAF Infra-Estrutura, programa

este, que visa fortalecer a agricultura familiar, através de projetos inseridos em planos de desenvolvimento rural, proporcionando a sustentabilidade das unidades produtivas e a melhoria da qualidade de vida da população. Pôde-se também constatar o êxito da iniciativa, pela expressiva clientela que deseja participar de futuros projetos e pela disposição dos atuais beneficiados por melhorias em seu nível de vida.

Os agricultores participam da tomada de decisões do CMDR quando se trata de investimentos a serem aplicados em sua comunidade. Contudo, através do envolvimento desta pesquisa constata-se que o Conselho não exerce o papel de mola propulsora da comunidade. Ainda não houve o despertar de que a união dos agricultores, através do CMDR, poderá representar o crescimento da comunidade como um todo. Quanto à identificação das dificuldades para o pleno funcionamento do CMDR não foi possível identificar. Estas limitações fundamentam-se na herança cultural, alicerçada “no cada um por si” ou “será que isso vai dar certo?”, é bem verdade que este envolvimento não ocorre de um momento para outro, já que o programa, assim como o Conselho são recentes. A visão de experiências bem sucedidas, como por exemplo, a aquisição do trator por um grupo de agricultores, servirá de motivação para a mudança do modo de ação junto à sua própria comunidade.

Apesar de todos os problemas evidenciados, entende-se que os Conselhos Municipais se constituem num espaço privilegiado de aproximação e negociação entre o poder público e a sociedade civil para formulação, gestão e avaliação das políticas públicas, democratizando a tomada de decisões e enfrentando os poderes locais.

As abordagens participativas podem ser consideradas um excelente instrumento da construção da participação e, quando aplicados com a devida especificidade, flexibilidade e criatividade, podem desencadear, em diferentes níveis, o processo social do desenvolvimento local.

Considerando uma proposta compartilhada de gerenciamento do Conselho, dentro de um contexto das organizações sociais e visando obter maior representatividade e qualidade na prestação de serviço no município, o modelo democrático de eleição direta poderia ser mais abrangente e consistente. Neste sentido, cada instituição vinculada ao setor rural, bem como as categorias de produtores não organizadas formalmente, poderia adotar, como recomendação, o

critério de eleições diretas para indicarem seus representantes como membros do Conselho. Desta forma, com certeza, tem-se um maior envolvimento dos agentes deste processo.

A participação dos agricultores (homens e mulheres) e das entidades acabam por interferir na definição e execução das prioridades para o município, uma vez que, as propostas vindas dos órgãos ou instituições externas nem sempre atendem às necessidades locais.

A visão sistêmica e o enfoque participativo da existência e funcionamento do Conselho trazem a possibilidade da busca interativa da comunidade para a solução dos problemas do meio rural. Neste sentido, observou-se que 73% dos agricultores conhecem as realizações do Conselho junto ao setor rural, realizações estas, via de regra, apenas restritas aos recursos recebidos pelo Conselho, comprometendo com isso, significativamente, a possibilidade de participarem e de contribuírem com sugestões para a implantação de programas ou atividades do setor.

Estes fatos vêm dificultando na coordenação do PMDR, uma vez que os produtores são parte responsável pela execução e continuidade dos trabalhos, e também beneficiários que contribuem para o desenvolvimento do município e da região.

5.2 As Recomendações Finais

Após esta análise, constatou-se que a principal motivação do CMDR são os recursos que possam ser recebidos através do PRONAF. Porém, se o programa por um motivo ou por outro for extinto, o Conselho perde seu objetivo.

Neste sentido, faz-se necessário desenvolver ações mais efetivas. O CMDR deve ser um fórum de discussões e decisões sobre os rumos que podem ser seguidos para melhorar as condições de vida dos agricultores. O CMDR deve ser um instrumento de participação dos cidadãos na defesa de seus interesses e na partilha do poder de decidir. São espaços privilegiados para a construção da cidadania e devem contribuir para romper velhas barreiras e abrir novas perspectivas para o desenvolvimento local. É fundamental que os conselheiros compreendam a sua função e desenvolvam as práticas da argumentação, do diálogo, da negociação. Aprendam a fazer política. Trata-se, portanto, de educação para a cidadania, um

processo de construção social, que envolve muito exercício de formação e aprendizagem. É importante, pois, que sejam lançados novos desafios. As funções dos Conselhos não podem se restringir à habilitação para a obtenção de recursos financeiros. Dessa forma, sugere-se a implementação de um sistema abrangente de informações, capaz de abarcar as mais variadas ações em curso de apoio a agricultura familiar, não se limitando, todavia, às atividades do PRONAF Infra-estrutura, tendo nos Conselhos Estaduais e outros órgãos fora da esfera municipal os principais agentes alimentadores.

A perspectiva de democratização da gestão pública pela ação de Conselhos Municipais constitui-se ainda em um desafio, posto que se não forem considerados alguns pontos essenciais é bem provável que, na melhor das hipóteses, termine-se por cair em uma perspectiva reformista, sem câmbios significativos na questão do poder, não atingindo transformações fundamentais no modelo de desenvolvimento.

Cabe ao Estado organizar ações com intenção explícita de induzir a formação de capital social (construção de relações sociais entre os agricultores familiares, entre estes e outros espaços sociais fora dos seus municípios e entre estes agricultores familiares e o poder público municipal) e definir estratégias operacionais que assumam tal intenção, especialmente nos territórios mais marginalizados social e economicamente.

Recomenda-se o sistema de eleição nas comunidades rurais para a escolha de seus representantes no Conselho, o que propiciaria não apenas uma maior democratização na sua composição, como também uma maior mobilização dessas comunidades frente ao Conselho.

É fundamental que se inclua na agenda do CMDR e se incorpore nos planos e teorias que potencializem o fortalecimento da agricultura familiar; que motivem o envolvimento de todos os atores neste processo, porque uma sociedade unida e organizada tem um poder maior de reivindicação.

Desenvolver ações no sentido de capacitar o CMDR como gestor público, inclusive com participação na gerência dos recursos e ações públicas originárias de outras fontes, que não as do PRONAF, procurando garantir que o CMDR apresente uma abrangência que vá além do que lhes possibilitam os recursos do PRONAF Infra-estrutura e Serviços.

Para tanto, se recomendam ações e treinamentos junto aos pequenos agricultores, para que o PRONAF seja cada vez mais um programa que tem por

objetivo a melhoria da qualidade de vida do homem do campo.

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo; VEIGA, José Eli da. **Novas instituições para o desenvolvimento rural**: o caso do programa nacional de fortalecimento da agricultura familiar. Convênio FIPE/IPEA, 7/97, 1997.

ACARESC. **Relatório de avaliação do programa de crédito fundiário**. Florianópolis, 1988. (Mimeo)

BITTENCOURT, Gilson Alceu. **Abrindo a caixa preta**: o financiamento da agricultura familiar no Brasil. 2003. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Econômico) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. 5.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

_____. **A teoria das formas de governo**. 9.ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1997.

_____. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral de política. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. **Manual operacional do Crédito Rural – PRONAF**. Brasília, 2002. (mimeo)

_____. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Secretaria de Desenvolvimento Territorial. **Pronaf Infra-Estrutura**. Disponível em: <http://www.pronaf.gov.br/infra_estrutura>. Acesso em 02 maio 2004.

CARNOY, Martin. **Educação, economia e estado**: base e superestrutura: relações e mediações. 4.ed. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1990.

CAZELLA, Ademir; MATTEI, Lauro Francisco; DELGADO, Nelson Giordano. Políticas públicas para a agricultura familiar: o caso do PRONAF Infra-estrutura e Serviços em Santa Catarina. *In*: SIMPÓSIO LATINO-AMERICANO SOBRE INVESTIGAÇÃO E EXTENSÃO EM PESQUISA AGROPECUÁRIA e ENCONTRO DA SOCIEDADE BRASILEIRA DE SISTEMAS DE PRODUÇÃO, Florianópolis, 2002. **Anais...** Florianópolis: SBSP, 2002. 1CD-ROM.

CHAUÍ, Marilena. **Cultura e democracia**: o discurso competente e outras falas. 5.ed. São Paulo: Cortez, 1990.

COMASSETO, Vilmar. **A percepção dos prefeitos de Santa Catarina em relação aos conselhos municipais sob o contexto do desenvolvimento sustentável**. 2000. Dissertação (Mestrado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DESER. **Manual do PRONAF**: sua história, as modalidades de crédito disponíveis e como viabilizar o crédito pelo programa. Curitiba: DESER, 1997. (mimeo)

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 10.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1985.

FERREIRA, Joaquim Alves. **Papel do conselho municipal de desenvolvimento rural**: a experiência de Espírito Santo do Pinhal. 2002. Dissertação (Mestrado em Engenharia Agrícola) – Faculdade de Engenharia Agrícola, Campinas.

FISCHER, Tânia. Poder local: um tema em análise. **Revista de Administração Pública**, São Paulo, v. 26, n. 4, p. 105-113, 1992.

FRANCO, A. Participação social e participação política: democracia e cidadania – o papel dos conselhos na reforma política – um programa de investigação. In: SOBRA, NEVES; CARVALHO (Orgs.). **Conselhos municipais e políticas sociais**. Rio de Janeiro: IBAM, 1995.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo agropecuário 1995-96**. Rio de Janeiro: IBGE, 1995.

MARTIN, Nelson Batista, et al. Subsídios para elaboração de plano diretor agrícola municipal. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 33-44, 1998.

MENEZES, Sílvio Thadeu de. **Participação dos agricultores familiares no programa Pronaf modalidade Infra-estrutura**: um estado de caso em Santa Catarina. 2001. Dissertação (Mestrado em Agroecossistemas) – Centro de Ciências Agrárias, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MINAYO, Maria C.S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 5.ed. São Paulo: Hucitec; Rio de Janeiro: Abrasco, 1998.

MONTEIRO, José de Anchieta. Subsídios para elaboração de plano diretor agrícola municipal. **Informações Econômicas**, São Paulo, v. 28, n. 4, p. 33-44, 1998.

MUSSOI, Eros Marion. **Integración entre investigación y extensión agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo**: el caso de Santa Catarina, Brasil. 1998. Tese (Doutorado) – Universidad de Córdoba, Córdoba, Espanha.

_____. Políticas públicas para o rural em Santa Catarina: descontinuidades na continuidade. In: PAULILO, Maria Ignez; SCHIMIDT, Wilson. **Agricultura e espaço rural em Santa Catarina**. Florianópolis: Editora da UFSC, 2003.

OLIVA, Alberto. **Sociedade civil organizada**. Disponível em: <http://www.negocional.com.br/sociedade_civil_organizada.htm>. Acesso em 20 maio 2003.

ORTÍ, Alfonso. La apertura y el enfoque cualitativo o estructural: la entrevista abierta semidirectiva y la discusión de grupo. *In*: FERRANDO, Manuel G.; IBÁÑEZ, Jesús; ALVIRA, Francisco. **El análisis de la realidad social**: métodos y técnicas de investigación. 2.ed. rev. e ampl.. Madrid: Alianza Editorial, 1994.

PINTO, João Bosco. **Participação**: rito ou prática de classe? Cadernos de Planejamento Participativo, Programa de Desenvolvimento Municipal. Ijuí: Centro de Estudos Sociais Aplicados/UNIJUÍ, 1985.

QUIVY, Raymond; CAMPENHOUDT, Luc Van. **Manual de investigação em ciências sociais**. Lisboa: Gradiva, 1992.

SEIBEL, Erni J. **Cultura política e gestão pública**: os limites político-administrativos para a efetivação de políticas públicas. 1996. (mimeo)

SEREA, Carlos R. **Pronaf – Legislação, evolução e resultados**: relatório gerencial para MBA-Agronegócio. Piracicaba: Editora da USP, 2002. (mimeo).

STEIN, Rosa Helena. A descentralização como instrumento de ação política e suas controvérsias. **Serviço Social e Sociedades**, n. 54, p. 26-37, 1994.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Entendendo o papel das políticas públicas no desenvolvimento local e transformação da realidade**. 1993 (mimeo)

TOLEDO, Enrique de la Garza. Neoliberalismo e Estado. *In*: LAURELL, Asa Cristina (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

ANEXOS

ANEXO A: ROTEIRO DAS ENTREVISTAS SEMI-ESTRUTURADAS

Temas	Perguntas Orientadoras
a) Conhecimento e objetivo do programa	Conhece o programa? Para que serve? Tem ajudado o agricultor? De que forma?
b) Benefícios e diferenças causados pelo programa	Participou da escolha do representante do CMDR ou de reunião para discutir a forma de aplicação dos recursos?
c) Participação comunitária	Acha importante sua existência? Conhece os representantes? Acha que está funcionando bem? De que forma poderia melhorar? Todas as entidades estão representadas?
d) Avaliação do CMDR	Acha que os recursos foram bem aplicados?
e) Quanto à aplicação dos recursos	Conhece as coisas que foram selecionadas?
f) Satisfação dos agricultores	O que um programa de desenvolvimento deveria ter? as estruturas permanecerão ao longo do tempo? Terão condições de mantê-las?
g) Quanto à permanência das estruturas criadas	Tem demonstrado interesse em relação ao programa? Por que?
h) Quanto à participação da prefeitura	Tem alguma sugestão para melhorar o programa? Algum comentário adicional que gostaria de fazer?
i) Em que o programa poderia melhorar	